COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX
EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS

DECISION SUR LE BIEN-FONDÉ

Adoption : 19 mars 2025

Notification : 21 août 2025

Publicité : 22 décembre 2025

***Associazione Professionale e Sindacale* (ANIEF) c. Italie**

Réclamation n° 200/2021

Le Comité européen des Droits sociaux, comité d'experts indépendants institué en vertu de l'article 25 de la Charte sociale européenne (« le Comité »), au cours de sa 347e session dans la composition suivante :

Aoife NOLAN, Présidente
Tatiana PUIU, Vice-Présidente
George THEODOSIS, Vice-Président
Kristine DUPATE, Rapporteure Générale
Karin Møhl LARSEN
Yusuf BALCI
Mario VINKOVIĆ
Miriam KULLMANN
Carmen SALCEDO BELTRÁN
Franz MARHOLD
Alla FEDOROVA
Grega STRBAN
Olivier DE SCHUTTER
Kristina KOLDINSKÁ
Carmen-Constantina NENU

Assisté de Henrik KRISTENSEN, Secrétaire exécutif,

Après avoir délibéré les 23 janvier et 19 mars 2025,

Sur la base du rapport présenté par Carmen SALCEDO BELTRÁN,

Rend la décision suivante, adoptée à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. La réclamation présentée par l'*Associazione Professionale e Sindacale* (ANIEF) a été enregistrée le 21 juin 2021.

2. L'ANIEF allègue que le système mis en place en Italie pour assurer l'assistance pédagogique aux élèves en situation de handicap est en violation des articles 1§§1 et 2 (droit au travail) ainsi que de l'article 15 (droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté), et de l'article E (non-discrimination) de la Charte sociale européenne révisée (« la Charte ») en raison :

- De la précarité de l'emploi de la majorité des enseignants de soutien des élèves ayant besoin d'une assistance pédagogique (plus que 56% d'entre eux sont recrutés avec des contrats expirant chaque 30 juin) ;
- De l'absence de spécialisation pédagogique dans le handicap de la plupart (79%) de ces enseignants de soutien ;
- Du changement systématique de l'enseignant de soutien chaque année scolaire affectant 170 000 élèves en situation de handicap (à savoir 59% du total de ces élèves) et de la conséquente absence de continuité pédagogique pour ces derniers ;
- Du fait que de nombreuses familles d'élèves en situation de handicap doivent recourir en justice chaque année pour en vue de l'attribution d'un enseignant de soutien ou davantage d'heures d'assistance pédagogique.

3. Le 24 mars 2022, le Comité a déclaré la réclamation recevable.

4. Se référant à l'article 7§1 du Protocole de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives (« le Protocole »), le Comité a invité le Gouvernement à soumettre par écrit, pour le 13 mai 2022, un mémoire sur le bien-fondé de la réclamation.

5. Se référant à l'article 7§§1, 2 du Protocole et en application de l'article 32§§1, 2 de son Règlement (« le Règlement »), le Comité a invité les États parties au Protocole, les États ayant fait une déclaration conformément à l'article D§2 de la Charte, ainsi que les organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs visées à l'article 27§2 de la Charte de 1961, à présenter, s'ils le souhaitaient, des observations sur le bien-fondé de la réclamation pour le 13 mai 2022.

6. Le 18 mai 2022, le Gouvernement a sollicité un report de la date limite fixée pour la présentation de son mémoire sur le bien-fondé de la réclamation. La Présidente du Comité a accordé une prorogation de ce délai jusqu'au 20 mai 2022.

7. Le mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé de la réclamation a été enregistré le 20 mai 2022. Conformément à l'article 31§2 du Règlement, l'ANIEF a été invitée à présenter une réplique au mémoire du Gouvernement pour le 10 août 2022.

8. La réplique de l'ANIEF au mémoire du Gouvernement a été enregistrée le 9 août 2022.

9. Conformément à l'article 31§3 du Règlement, le Gouvernement a été invité à répondre à la réplique de l'ANIEF pour le 31 octobre 2022. Le Gouvernement n'a pas présenté de réponse à la réplique de l'ANIEF.

10. Le 12 mars 2024, l'ANIEF a soumis des informations complémentaires en manifestant sa disponibilité à fournir d'ultérieurs éléments de clarification lors d'une audition publique le cas échéant.

11. Conformément à l'article 28§3 du Règlement, la Présidente du Comité a invité le Gouvernement à soumettre une réponse aux observations complémentaires de l'ANIEF pour le 15 mai 2024.

12. La réponse du Gouvernement aux observations complémentaires de l'ANIEF a été enregistrée le 15 mai 2024.

13. Conformément à l'article 33§1 du Règlement, lors de sa 341e session (13-17 mai 2024), le Comité a décidé que la tenue d'une audition publique n'était pas nécessaire et conformément à l'article 31§4 du Règlement, la Présidente du Comité a décidé de clore la procédure écrite le 29 mai 2024.

CONCLUSIONS DES PARTIES

A – L'organisation auteur de la réclamation

14. L'ANIEF allègue que le système en place en Italie pour assurer l'assistance pédagogique aux élèves en situation de handicap est en violation de la Charte en raison de la précarité de la majorité (plus que 56%) des d'enseignant de soutien, c'est-à-dire des enseignants affectés dans une classe où se trouve un ou plusieurs élèves en situation de handicap dans le but d'en favoriser l'inclusion. D'après l'ANIEF, le fait que les enseignants de soutien demeurent pour la plupart dans une précarité d'emploi déclenche un cercle vicieux qui entrave à la fois le droit de ces enseignants à un travail stable et librement choisi, ainsi que le droit des élèves en situation de handicap à une éducation inclusive.

15. L'ANIEF souligne également l'absence de spécialisation pédagogique nécessaire pour plus de 79% des enseignants de soutien en situation de précarité d'emploi. L'ANIEF fait remarquer que les parcours de formation aux besoins des élèves en situation de handicap sont activés principalement dans les régions où les besoins sont moindres. Les postes à pourvoir dans les effectifs de droit ne sont donc pas attribués à des enseignants titulaires ayant suivi la formation. Ceci entraine le recrutement temporaire (pour la durée de l'année scolaire) d'enseignants de soutien

remplaçants n'ayant pas suivi la formation pour exercer la profession d'enseignant de soutien.

16. D'après l'ANIEF, la précarité de la plupart des enseignants de soutien ainsi que le manque de spécialisation de ces derniers entravent la continuité pédagogique des élèves en situation de handicap.

17. En s'appuyant sur des données recueillies par la Fédération italienne pour le dépassement du handicap (FISH) en 2018, l'ANIEF allègue que 90% des élèves en situation de handicap ont changé d'enseignant de soutien d'une année à l'autre, 80% en ont changé deux fois au cours de l'année scolaire et 6% en ont changé cinq fois. L'organisation réclamante allègue que le fait de changer fréquemment d'enseignant de soutien constitue une perte de référence essentielle pour les élèves en situation de handicap concernés, en particulier pour ceux avec un handicap grave. Pour ces élèves, cette perte de référence au point principal de contact à l'école crée une discontinuité pédagogique qui entrave leur éducation inclusive.

18. En se référant au rapport de l'Institut national de statistiques (ISTAT) de février 2020, l'ANIEF fait remarquer qu'en 2020/2021, 20% des enseignants de soutien ne savaient pas encore dans quelle école ils seraient affectés un mois après la rentrée scolaire. L'ANIEF souligne que de ce fait, certaines familles engagent des recours en justice pour obtenir l'attribution d'un enseignant de soutien ou davantage d'heures d'assistance pédagogique. Cette situation entrave dans son ensemble l'éducation inclusive des élèves en situation de handicap nuisant à terme à leur droit à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté.

19. Au vu de ce qui précède, l'ANIEF demande au Comité de constater que la situation en Italie est contraire aux articles 1§§1 et 2 (droit au travail), 15 (droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté) et à l'article E (non-discrimination) lu en combinaison avec chacune des dispositions précitées de la Charte.

B – Le Gouvernement défendeur

20. Le Gouvernement fait valoir que l'éducation des élèves en situation de handicap est prévue en milieu ordinaire depuis très longue date (1977). La loi n° 104 de 1992 a ensuite prévu un cadre détaillé pour garantir un système scolaire inclusif. Depuis 2011 en outre, ce cadre couvre non seulement les élèves en situation de handicap mais également ceux qui ont des besoins spécifiques d'apprentissage (dyslexie, dysgraphie, dyscalculie) ainsi que d'autres besoins (découlant de l'exclusion sociale par exemple). Le Gouvernement explique enfin que la loi n°104 a été complétée en particulier par l'adoption des décrets législatifs 66/2017 et 96/2019 qui prévoient des instruments spécifiques pour réaliser une éducation inclusive.

21. Le Gouvernement met en avant le fait que l'enseignant de soutien est au cœur du dispositif italien pour garantir un système scolaire inclusif mais souligne également que cet enseignant ne doit pas être perçu comme étant attribué spécifiquement à un ou plusieurs élèves nécessitant une assistance pédagogique. L'enseignant de soutien est en effet attribué à la classe où les élèves nécessitant de soutien sont inscrits. Il doit œuvrer à leur inclusion en coopération avec tout le corps enseignant. L'éducation

inclusive concerne toute l'école : ainsi les plans éducatifs individualisés préparés pour chaque élève ayant une certification d'handicap doivent s'insérer dans le plan d'inclusion préparé par chaque établissement scolaire tous les trois ans (voir cadre juridique ci-dessous, § 33).

22. Le Gouvernement indique également qu'en raison de la demande croissante d'enseignants de soutien résultant de l'augmentation du nombre d'élèves en situation de handicap, il a été prévu de dispenser davantage de formations spécialisées dans ce domaine. Le Gouvernement souligne l'importance de former les enseignants qui souhaitent se dédier à l'assistance pédagogique des élèves en situation de handicap, étant donné que ce rôle exige des compétences particulières qui se rajoutent à celles pour devenir enseignants.

23. Enfin, le Gouvernement reconnaît qu'un grand nombre d'enseignants de soutien occupent des emplois précaires, mais fait valoir qu'il est en partie inévitable de recourir à des contrats à durée déterminée dans le domaine de l'enseignement en général, et dans celui du soutien en particulier, étant donné qu'il est difficile de prévoir exactement les besoins ex ante au vu de nombreuses variables comme l'arrivée dans l'école et/ou le départ d'élèves en situation de handicap ou avec des besoins particuliers, les demandes de mutation des enseignants, les arrêts maladie, les départs à la retraite etc. Le Gouvernement considère donc que les procédures en place pour ajuster les besoins en termes d'enseignants de soutien *de jure* (titulaires) et *de facto* (voir cadre juridique ci-dessous, §§ 77-78) garantissent la continuité de l'assistance pédagogique nécessaire pour les élèves en situation de handicap ou ayant des besoins pédagogiques particuliers.

24. Le Gouvernement demande donc au Comité de déclarer la réclamation infondée dans tous ses aspects.

DROIT ET PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A – La Constitution et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle

25. Les articles suivants de la Constitution de la République italienne sont au cœur de la présente réclamation :

> **Article 1er**
> « L'Italie est une République démocratique, fondée sur le travail. (…) »
>
> **Article 2**
> « La République reconnaît et garantit les droits inviolables de l'homme, comme individu et comme membre de formations sociales où s'exerce sa personnalité, et exige l'accomplissement des devoirs de solidarité politique, économique et sociale auxquels il ne peut être dérogé. »
>
> **Article 3**
> « Tous les citoyens ont une même dignité sociale et sont égaux devant la loi, sans distinction de sexe, de race, de langue, de religion, d'opinions politiques, de conditions personnelles et sociales. Il appartient à la République d'éliminer les obstacles d'ordre économique et social qui, en limitant de fait la liberté et l'égalité des citoyens, entravent le plein développement de la personne humaine et la participation effective de tous les travailleurs à l'organisation politique, économique et sociale du Pays. »

Article 4
« La République reconnaît à tous les citoyens le droit au travail et crée les conditions qui rendent ce droit effectif. Tout citoyen a le devoir d'exercer, selon ses possibilités et selon son choix, une activité ou une fonction concourant au progrès matériel ou spirituel de la société. »

Article 38
(…) « Les personnes présentant des incapacités ou des handicaps ont droit à l'éducation et à la formation professionnelle.
Des organismes et des institutions créés ou soutenus par l'État pourvoient aux mesures prévues dans cet article. »

Article 97
« Les services publics sont organisés conformément aux dispositions de la loi, de manière à assurer le bon fonctionnement et l'impartialité de l'administration. (…)
L'accès aux emplois des administrations publiques a lieu par concours, hormis dans les cas fixés par la loi. »

Article 117 :
(…) « Le pouvoir législatif est exercé par l'État et les Régions dans le respect de la Constitution, aussi bien que des contraintes découlant de la réglementation communautaire et des obligations internationales. »

26. La Cour constitutionnelle italienne a rendu plusieurs arrêts relatifs à l'éducation inclusive :

Arrêt nº 80 du 22 février 2010

27. Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle réitère que « *le droit à l'éducation de la personne ayant un handicap constitue un droit fondamental. (…). Parmi les différentes mesures envisagées par le législateur, il convient de souligner celle du personnel enseignant spécialisé dans le handicap, appelée précisément à réaliser les 'formes inéluctables d'intégration et de soutien' en faveur des élèves en situation de handicap auxquels on ne saurait renoncer (également d'un point de vue constitutionnel) ».* La Cour considère comme inconstitutionnel le fait de fixer une limite au nombre d'heures d'assistance pédagogique possibles pour un élève en situation de handicap. Elle souligne en effet que l'allocation de ces heures ne s'applique pas de manière générale à tous les élèves en situation de handicap mais doit tenir dûment en considération le type spécifique de handicap.

Arrêt nº 275 du 19 octobre 2016

28. Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle souligne que lors de la mise en œuvre du droit fondamental à l'éducation des élèves en situation de handicap, le législateur doit prévoir les moyens nécessaires, y compris financiers, à son application effective. La Cour indique au paragraphe 11 de son arrêt que « *le noyau essentiel des garanties minimales qui donnent effet au droit à l'éducation des élèves en situation de handicap ne saurait être soumis à des contraintes financières en termes absolus et généraux* (…) *c'est la nécessité de garantir des droits inviolables qui doit déterminer le budget, et non la nécessité d'équilibrer le budget qui déterminent les dépenses ».*

Arrêt nº 83 du 11 avril 2019

29. Dans cet arrêt, la Cour Constitutionnelle réitère que, pour que le droit à l'éducation des élèves atteints d'un handicap physique ou sensoriel puisse être effectif, des moyens financiers et matériels adéquats doivent être mis à disposition. La Cour réaffirme le principe selon lequel les services qui transposent les droits constitutionnels doivent être fournis *« sans interruption, de manière à assurer l'accès effectif des personnes en situation de handicap à leur droit à l'éducation et à l'intégration scolaire ».*

B – Dispositions concernant l'éducation inclusive et le rôle de l'enseignant de soutien

Loi n° 517 du 4 août 1977 - Dispositions sur l'évaluation des élèves (…) ainsi que d'autres règles modifiant le système scolaire (en vigueur, dernière modification en mai 1982)

30. L'article 7 de cette loi prescrit l'inclusion des élèves en situation de handicap dans les classes ordinaires et prévoit qu'un enseignant dédié au soutien soit attribué aux classes où sont inscrits des élèves en situation de handicap. Cette disposition précise également que ces enseignants doivent être habilités à enseigner, doivent donc être nommés à titre permanent et doivent posséder une qualification spécialisée pour exercer cette fonction. La limite d'heures de soutien initialement prévue par cet article à 6h de soutien par semaine a été abrogée en 1982.

Loi nº 104 du 5 février 1992 – Loi-cadre pour l'assistance aux personnes en situation de handicap, leur intégration sociale et la protection de leurs droits (en vigueur, dernière modification en mai 2024)

31. Cette loi définit le cadre pour l'assistance aux personnes en situation de handicap afin d'en assurer l'intégration sociale et de garantir leurs droits en général. Les dispositions suivantes sont particulièrement pertinentes dans l'examen de cette réclamation :

> **Article 3 – Titulaires du droit**
> « 1. Par personne en situation de handicap, on entend toute personne présentant une déficience physique, psychique ou sensorielle, stabilisée ou progressive, qui cause des difficultés dans l'apprentissage, les relations avec autrui ou l'intégration professionnelle, et qui conduit à un désavantage social ou à une marginalisation.
> (...) »
>
> **Article 8 – Intégration et insertion sociale**
> « L'intégration et l'insertion sociale de la personne en situation de handicap sont assurées par :
> (...)
> d) des mesures rendant effectifs le droit à l'information et le droit à l'éducation de la personne en situation de handicap, notamment en ce qui concerne les équipements pédagogiques et techniques, les programmes, les langues de spécialité, les tests d'évaluation et la disponibilité de personnel spécialement qualifié, tant enseignant que non enseignant. (...) »
>
> **Article 12 – Droit à l'éducation et à l'instruction**
> « (...)
> 2. Le droit des personnes en situation de handicap à l'éducation et à l'instruction est garanti dans toutes les sections de l'école maternelle, dans les classes ordinaires des établissements scolaires de tous les niveaux et dans les établissements universitaires.

3. L'intégration scolaire a pour objectif le développement du potentiel de la personne en situation de handicap dans les domaines de l'apprentissage, de la communication, des relations avec autrui et de la socialisation.
4. L'exercice du droit à l'éducation et à l'instruction ne doit pas être entravé par des difficultés d'apprentissage ou d'autres difficultés résultant d'un trouble lié au handicap.
5 Lorsqu'il a été constaté qu'un enfant, un élève ou un étudiant se trouve en situation de handicap au sens de l'article 3 [ci-dessus], un profil opérationnel est établi selon les critères du modèle biopsychosocial de la Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé (CIF) adoptée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), aux fins de la formulation du projet individuel visé à l'article 14 de la loi n° 328 du 8 novembre 2000 et de l'élaboration du plan éducatif individualisé (PEI).(...) »

Article 13 – Intégration scolaire
« 1. L'intégration scolaire des personnes en situation de handicap dans les sections des écoles maternelles et dans les classes ordinaires des établissements scolaires de tous les niveaux ainsi que dans les établissements universitaires est également assurée, sans préjudice des dispositions de la loi n° 360 du 11 mai 1976 et de la loi n° 517 du 4 août 1977 telles que modifiées, par les moyens suivants :
a) Coordination entre les services scolaires, les services sanitaires, sociaux, culturels, récréatifs et sportifs et les autres services territoriaux administrés par des organismes publics ou privés. À cette fin, les collectivités locales, les organes scolaires et les unités sanitaires locales concluent, dans le cadre de leurs compétences respectives, les accords de programme visés à l'article 27 de la loi n° 142 du 8 juin 1990. Ces accords, dont la conclusion relève de lignes directrices fixées dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi par un arrêté pris par le ministre de l'Éducation nationale en accord avec le ministre des Affaires sociales et le ministre de la Santé, ont pour finalités l'élaboration, la mise en œuvre et la vérification conjointe de projets individualisés d'éducation, de réadaptation et de socialisation, ainsi que l'intégration entre les activités scolaires et les activités extrascolaires. Ils prévoient également les conditions auxquelles doivent répondre les organismes publics et privés pour participer à des activités de collaboration coordonnées.
(...)
3. Sans préjudice de l'obligation pour les collectivités locales, en vertu du décret présidentiel n° 616 du 24 juillet 1977 tel que modifié, de fournir aux élèves en situation de handicap physique ou sensoriel une assistance à l'autonomie et à la communication personnelle, l'accès de ces élèves aux activités de soutien est garanti dans les écoles de tous les niveaux par l'affectation d'enseignants spécialisés.
4. Les postes d'enseignants de soutien dans l'enseignement secondaire sont répartis au sein du personnel en service à la date d'entrée en vigueur de la présente loi de manière à assurer un ratio au moins égal à celui prévu pour les autres niveaux d'enseignement, dans la limite de la disponibilité des ressources financières visées à l'article 42, paragraphe 6, lettre h.
(...)
6. L'enseignant de soutien (i.e. un enseignant avec une formation spécifique dans toutes les formes de handicap) partage avec l'enseignant de la section ou de la classe dans laquelle il opère la responsabilité des élèves et à ce titre, il participe à la conception des activités éducatives et pédagogiques ainsi qu'à l'élaboration et à la vérification des activités relevant de la compétence des conseils interclasses, des conseils de classe et des équipes pédagogiques.

32. Le projet de vie individuel prévu par l'article 14 de la loi n° 328 du 8 novembre 2000 (loi-cadre relative à la mise en œuvre du système intégré d'interventions et de services sociaux) a été actualisé en 2021, conformément à l'article 12 précité, par l'article 2 de la loi n° 227 du 22 décembre 2021. L'article 2§2, lettre c alinéa 9 prévoit que le projet de vie individuel (appelé désormais « projet de vie individuel, personnalisé et participatif ») « *identifie l'ensemble des ressources humaines, professionnelles, technologiques, instrumentales et économiques, publiques et privées, qui peuvent également être activées au sein de la communauté territoriale et du système de soutiens informels, visant à mettre en œuvre le projet lui-même (…)* » avec l'obligation de rendre compte de cette mise en œuvre selon des critères prédéfinis dans le projet lui-même.

33. L'article 40 (Personnel scolaire) de la loi n° 449 du 27 décembre 1997 (Mesures de stabilisation des finances publiques) fixe les règles suivantes concernant la procédure de détermination des besoins en enseignants de soutien :

> « 1. À la fin de 1999, le nombre de salariés dans le secteur scolaire doit être inférieur de 3 % à celui de la fin de 1997, sans préjudice des effectifs d'enseignants de soutien nécessaires pour couvrir la demande nationale d'intégration scolaire. Ce nombre constitue la limite maximale du personnel en service. Les effectifs à prendre en considération pour la planification comprennent les enseignants remplaçants annuels et les enseignants remplaçants temporaires, à l'exception de ceux appelés à effectuer des remplacements de courte durée. (…) En application des principes généraux établis par la loi n° 104 du 5 février 1992, l'intégration scolaire des élèves en situation de handicap est assurée par des interventions adaptées au type et à la gravité du handicap, y compris le recours à la grande flexibilité organisationnelle et fonctionnelle des classes prévue à l'article 21, paragraphes 8 et 9, de la loi n° 59 du 15 mars 1997 (...) sans préjudice de la contrainte visée à la première phrase du présent paragraphe. (…)
> (…)
> 3. Le taux d'encadrement des élèves en situation de handicap est fixé à un enseignant pour 138 élèves fréquentant les établissements scolaires publics de la province, sous réserve d'une augmentation progressive, dans une proportion ne dépassant pas 80 %, des effectifs réglementaires et effectifs existant pour l'année scolaire 1997-1998, sous réserve de la contrainte visée à la première phrase du paragraphe 1. Les critères d'affectation des enseignants de soutien entre les différents niveaux scolaires et, le cas échéant, entre les différentes matières enseignées dans le secondaire, ainsi que les critères d'affectation à chaque établissement scolaire, sont fixés dans les décrets visés au paragraphe 1, la continuité pédagogique des enseignants de soutien étant assurée à tous les niveaux scolaires. Les projets visant à expérimenter des modèles efficaces d'intégration dans les classes ordinaires et à favoriser la réussite scolaire des élèves présentant des formes particulières de handicap sont approuvés par les directeurs des études, qui peuvent prévoir l'affectation des ressources humaines et financières nécessaires à l'acquisition d'outils techniques et pédagogiques nécessaires au développement du potentiel de ces élèves et à la formation continue du personnel. L'expérience acquise est mise à la disposition des autres établissements scolaires. »

34. La loi de finances pour 2007 (loi n° 296 du 27 décembre 2006) fixe les règles suivantes concernant un contingent exceptionnel d'enseignants de soutien :

> **Article 1- 605**
> « Afin de renforcer le soutien apporté aux tâches et activités de la direction des établissements scolaires par des mesures et des investissements, y compris de nature structurelle, qui permettent une utilisation rationnelle des dépenses et rendent le système éducatif plus efficace et efficient, le ministre de l'Éducation publique adopte un ou plusieurs décrets introduisant des mesures visant à : (…)
> b) le remplacement progressif du critère visé à l'article 40, alinéa 3, de la loi n° 449 du 27 décembre 1997, par l'identification du personnel répondant aux besoins réels définis, grâce à une coopération étroite entre les régions, les services régionaux de l'éducation, les autorités sanitaires locales et les établissements d'enseignement, au moyen d'une certification appropriée permettant d'identifier les formations adéquates ; » (…)

35. Ces postes de soutien dits « dérogatoires » (en plus des postes à pourvoir *de jure*), sont attribués à des remplaçants à recruter à partir des listes GAE (listes à épuisement) ou GPS (listes provinciales). La première évaluation des besoins est effectuée en août. Au cours de l'année scolaire, le nombre de postes peut augmenter si les familles demandent davantage d'heures de soutien (celles-ci sont définies dans le plan éducatif individualisé établi entre juin et octobre – voir §38 ci-dessous).

36. La loi de finances pour 2008 (loi n° 244 du 24 décembre 2007) introduit la méthode suivante pour calculer/recalculer le nombre de poste statutaires *de jure* :

> **Article 2 – 414**
> « L'effectif statutaire *de jure* des enseignants de soutien est progressivement recalculé au cours de la période triennale 2008-2010 jusqu'à ce que, au cours de l'année scolaire 2010-2011 il atteigne un niveau égal à 70 % du nombre total de postes de soutien existant au cours de l'année scolaire 2006-2007, sous réserve des règles d'autorisation de recrutement prévu à l'article 39, paragraphe 3 bis, de la loi n° 449 du 27 décembre 1997. Le pourcentage susmentionné est recalculé pour les années scolaires 2013-2014 et 2014-2015 à un niveau égal respectivement à 75 % et 90 % et à 100 % à partir de l'année scolaire 2015-2016. »

Décret législatif n° 66/2017- Règles pour la promotion de l'éducation inclusive des élèves en situation de handicap conformément à l'article 1, paragraphes 180 et 181, lettre c), de la loi n° 107 du 13 juillet 2015 (en vigueur)

37. L'article 6§6 prévoyait l'adoption de lignes directrices pour la certification des troubles du développement aux fins de l'éducation inclusive dans les 180 jours suivant l'entrée en vigueur du décret de 2017. Celles-ci ont été adoptées en septembre 2022. Elles détaillent comment élaborer le profil opérationnel aux fins de l'éducation inclusive (conformément à l'article 12§5 de la loi n° 104/1992). Elles précisent que les profils opérationnels doivent être mis à jour à la fin de chaque cycle d'enseignement, à partir de l'école maternelle, ou lorsque la situation fonctionnelle de la personne change.

38. L'article 7§2 (tel que modifié par le décret législatif n° 96/2019) prévoit que les plans éducatifs individualisé (également prévu par l'article 12§5 de la loi n° 104/1992 citée plus haut) :

> d) précisent les modalités de soutien pédagogique, y compris la proposition du nombre d'heures de soutien pour la classe, les méthodes d'évaluation, les critères d'évaluation, les interventions d'inclusion réalisées par le personnel enseignant au sein de la classe et dans des projets spécifiques, l'évaluation en lien avec la programmation individualisée, ainsi que les interventions d'hygiène et d'assistance de base, réalisée par le personnel auxiliaire au sein du complexe scolaire et la proposition de moyens professionnels à affecter à l'assistance, à l'autonomie et à la communication, selon les modalités de mise en œuvre et les normes de qualité prévues par la convention visée au paragraphe 5 bis de l'article 3 ; (…)
> g) sont élaborés à titre provisoire avant le mois de juin et, dans la plupart des cas, avant le mois d'octobre, (…) ; ils sont élaborés dès l'école maternelle et mis à jour chaque fois que la situation fonctionnelle de la personne change. Lors du passage d'un niveau d'enseignement à un autre, les enseignants de l'établissement que l'élève quitte et ceux de l'établissement qu'il rejoint engagent un dialogue. En cas de transfert d'un établissement à un autre, un dialogue s'instaure entre les établissements concernés et les plans sont adaptés en fonction du contexte de la nouvelle école de l'élève ;

C – Dispositions pour l'activation de formations pour enseignant de soutien et leur recrutement

39. L'article 12§1 du décret législatif n° 66/2017 prévoit que les personnes qui terminent la formation spécialisée dans l'enseignement et l'éducation pour les activités d'assistance aux élèves en situation de handicap et l'éducation inclusive obtiennent un diplôme leur permettant d'accéder à des postes d'enseignants de soutien pour les élèves en situation de handicap dans les écoles maternelles et primaires. Par décret, le ministre de l'Éducation, de l'Université et de la Recherche (MEUR) décide des

programmes d'études et des modalités de mise en œuvre et d'organisation du cours pour cette spécialisation, ainsi que des crédits de formation requis pour l'inscription au cours.

40. En ce qui concerne les établissements d'enseignement secondaire des premier et deuxième cycles, l'article 12§2 du même décret, prévoit que la spécialisation s'acquiert par l'achèvement d'un cycle de spécialisation en enseignement et en éducation spécifiquement axé sur les activités d'assistance pédagogique des élèves en situation de handicap et sur l'éducation inclusive. Le cours est programmé au niveau national par le MEUR, en tenant compte des besoins et des exigences du système national d'éducation et de formation et est mis en place auprès des universités ayant reçu l'autorisation du MEUR. La formation, qui se déroule sur un an, prévoit l'acquisition de 60 crédits de formation universitaire (CFU), et comprend au moins 300 heures de stage, équivalant à 12 CFU. Pour être admis, les candidats doivent réussir un examen d'entrée organisé par les universités. L'article 12§3 stipule que l'accès est réservé aux titulaires d'un diplôme de «*laurea magistrale a ciclo unico*» (diplôme de master à cycle unique) pour l'enseignement primaire qui ont obtenu 60 CFU dans des cours sur les activités pédagogiques liées à l'inclusion, en plus des crédits déjà prévus par le cursus.

41. En ce qui concerne l'accès à la formation pour devenir enseignant de soutien, le décret législatif n° 59 du 13 avril 2017, sur la « réorganisation, adaptation et simplification du système de formation initiale et d'accès aux rôles des enseignants dans les écoles secondaires pour le rendre fonctionnel à la valorisation sociale et culturelle de la profession », prévoit dans son article 18-bis, alinéa 2 que sont éligibles au parcours de formation pour enseignant de soutien « *quiconque, y compris les enseignants recrutés à titre permanent dans la fonction publique, qui ont exercé pendant au moins trois des cinq dernières années des fonctions de soutien dans des établissements scolaires relevant de l'éducation nationale, y compris les établissements privés et les établissements régionaux de formation professionnelle, et qui sont titulaires d'un diplôme d'enseignement valide* ».

42. En ce qui concerne le recrutement des enseignants de soutien, le décret ministériel n° 259 du 30 septembre 2022 prévoit l'organisation au niveau régional, d'un concours national destiné aux enseignants spécialisés dans le soutien pédagogique aux élèves en situation de handicap. Les candidats ne peuvent postuler que dans une seule région. Ce concours repose sur une évaluation des qualifications à l'aide d'un barème spécifique. Les résultats du concours servent à établir des listes régionales de classement (« *graduatorie* », GPS), qui sont mises à jour tous les deux ans. Ces listes sont utilisées pour pourvoir des postes permanents (nomination permanente) si les autres listes de classement sont épuisées. Les candidats qui réussissent le concours doivent suivre une formation d'un an et effectuer une période d'essai, incluant un test final. Les enseignants qui terminent avec succès l'année de formation et réussissent l'examen final pourront être affectés à un poste permanent. Le test final comprend une épreuve dans la matière enseignée, et ceux qui échouent sont exclus du concours et des classements des enseignants de soutien et ne peuvent plus participer.

43. Après la soumission par l'organisation réclamante des dernières observations complémentaires (Pièce n°6) et la réponse à celles-ci du Gouvernement (Pièce n°7), le décret-loi n° 71 du 31 mai 2024, converti avec modifications en loi n°106 le 29 juillet

2024, a prévu des dispositions urgentes en ce qui concerne la spécialisation des enseignants de soutien. L'article suivant est particulièrement pertinent dans le contexte de la présente réclamation :

> **Article 6 - Renforcement des cours de spécialisation pour les activités d'accompagnement pédagogique des élèves en situation de handicap**
> 1. Afin de répondre aux besoins actuels en enseignants de soutien, à titre exceptionnel et temporaire, outre les cours de spécialisation en soutien qui, en vertu de la législation en vigueur, sont normalement dispensés par les universités, la spécialisation dans les activités d'accompagnement pédagogique des élèves en situation de handicap sera acquise, jusqu'au 31 décembre 2025, par la réussite aux cours de formations dispensés par l'Institut national de documentation, innovation et recherche en éducation-INDIRE visée à l'article 19, alinéa 1er, du décret-loi n° 98 du 6 juillet 2011, tel que modifié par la loi n° 111 du 15 juillet 2011. Au moins trente crédits de formation sont nécessaires pour accéder aux cours visés au présent paragraphe. Les universités peuvent, dans tous les cas, organiser les cours visés au présent paragraphe de manière autonome ou en accord avec INDIRE.
> 2. Les cours dispensés en vertu du présent article (…) sont ouverts aux personnes qui ont occupé un poste de soutien dans un établissement d'enseignement public ou privé pendant au moins trois années scolaires au total au cours des cinq dernières années..
> 3. Les décisions relatives au profil professionnel des enseignants spécialisés, au contenu des crédits de formation des cours dispensés en vertu du présent article, aux conditions et modalités de déroulement des cours, aux coûts maximaux, l'examen final et la composition du jury d'examen final, qui comprend un membre externe désigné par le Conseil régional de l'éducation parmi les cadres techniques, scolaires ou administratifs en service, sont adoptées par décret du MEUR, après avis des ministres chargés des personnes en situation de handicap et de l'université et de la recherche et de l'Observatoire permanent de l'éducation inclusive, dans un délai de 30 jours à compter de la date d'entrée en vigueur du présent décret. Les frais liés à l'application du présent article sont à la charge des participants.
> 4. Chaque année, dans le délai prévu au paragraphe 1, le MEUR évalue la nécessité de faire appel à des enseignants spécialisés pour accompagner les élèves en situation de handicap, en vue d'organiser les cours visés au présent article. Les besoins visés à la première phrase sont identifiés, pour chaque niveau d'enseignement, sur la base de la planification des effectifs enseignants des écoles de l'Éducation nationale. Si les demandes de participation aux cours dépassent les besoins, l'accès aux cours de formation est déterminé sur la base des critères identifiés par le décret visé au paragraphe 3.
> 5. Le présent article est mis en œuvre au moyen des ressources humaines, financières et instrumentales disponibles conformément à la législation en vigueur.

44. Sont donc désormais prévues les formations spécialisées suivantes permettant aux candidats de devenir enseignant de soutien :

- La formation régulière de 60 crédits (*TFA Sostegno*) pour les enseignants souhaitant obtenir une spécialisation complète, comprenant des cours théoriques, des ateliers pratiques et une expérience professionnelle, avec un cycle de formation d'au moins huit mois.
- Un parcours accéléré (disponible à titre exceptionnel jusqu'à la fin de 2025) de 30 crédits, organisé par l'INDIRE, destinés aux enseignants ayant déjà acquis trois ans d'expérience dans des postes de soutien au cours des cinq dernières années. Ce parcours vise à pallier rapidement la pénurie d'enseignants spécialisés.

D – Dispositions concernant l'accès aux postes d'enseignants dans l'enseignement public (préscolaire, primaire et secondaire*)*

45. En vertu du décret législatif n° 297/1994 (loi unique contenant toutes les dispositions législatives en vigueur en matière d'éducation concernant les établissements scolaires de tous niveaux), l'accès aux postes d'enseignants titulaires

avec contrat à durée indéterminée) s'effectue selon un système « à deux voies », ce qui signifie que les postes disponibles sont répartis comme suit :

- 50% sur la base des listes de classement des concours de recrutement (*Graduatorie di merito*), c'est-à-dire les listes de classement établies à l'issue de concours nationaux sur titres et examens (articles 399§1 et 400), organisés tous les trois ans au niveau régional afin de pourvoir tous les postes vacants et disponibles ;
- 50% par la sélection des candidats inscrits sur les listes GAE (*Graduatorie ad esaurimento*), dans l'ordre de leur classement (article 399§1).

46. Les contrats à durée déterminée (enseignants de soutien remplaçants) peuvent être obtenus de différentes manières :

- *Remplacements annuels* (du 1er septembre au 31 août) sur des postes d'enseignant qui sont effectivement vacants et disponibles (c'est-à-dire les « postes vacants *de jure* », sur lesquels personne n'a de titularisation, par exemple après une mutation définitive) jusqu'au 31 décembre et qui devraient le rester pendant toute l'année scolaire (articles 4§1 et 4§6 de la loi n° 124/1999) ;
- *Remplacements temporaires* (du 1er septembre au 30 juin) sur des postes d'enseignants qui ne sont pas vacants, mais qui sont disponibles de fait (c'est-à-dire les « postes vacants *de facto* », dont les titulaires sont temporairement employés ailleurs) jusqu'au 31 décembre et qui devraient le rester pendant toute l'année scolaire, ou pour assurer des heures de cours qui ne font pas partie de l'emploi du temps associé à un poste (articles 4§2 et 4§6 de la loi n° 124/1999) ;
- *Autres situations* (contrats de plus courte durée) (article 4§3 de la loi n° 124/1999).

TEXTES INTERNATIONAUX PERTINENTS

A – Nations Unies

Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CRDP)

47. La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006 a été ratifiée par l'Italie avec la loi n° 18 du 3 mars 2009. L'article 3 de cette loi prévoit la création de l'Observatoire national de la condition des personnes en situation de handicap. Entre autres, cet Observatoire a pour objectif d'élaborer un programme d'action (triennal) visant à promouvoir les droits et l'intégration des personnes en situation de handicap, en application de la législation nationale et internationale et à favoriser la collecte de statistiques illustrant la situation de ces personnes, en se référant également à la situation dans différentes régions.

48. L'article 24 de la CRDP consacre le droit à l'éducation inclusive dans les termes suivants :

> 1. Les États Parties reconnaissent le droit des personnes handicapées à l'éducation. En vue d'assurer l'exercice de ce droit sans discrimination et sur la base de l'égalité des chances, les États Parties font en sorte que le système éducatif pourvoie à l'insertion scolaire à tous les niveaux et offre, tout au long de la vie, des possibilités d'éducation qui visent :

a) Le plein épanouissement du potentiel humain et du sentiment de dignité et d'estime de soi, ainsi que le renforcement du respect des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de la diversité humaine ;
b) L'épanouissement de la personnalité des personnes handicapées, de leurs talents et de leur créativité ainsi que de leurs aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités ;
c) La participation effective des personnes handicapées à une société libre.

2. Aux fins de l'exercice de ce droit, les États Parties veillent à ce que :
a) Les personnes handicapées ne soient pas exclues, sur le fondement de leur handicap, du système d'enseignement général et à ce que les enfants handicapés ne soient pas exclus, sur le fondement de leur handicap, de l'enseignement primaire gratuit et obligatoire ou de l'enseignement secondaire ;
b) Les personnes handicapées puissent, sur la base de l'égalité avec les autres, avoir accès, dans les communautés où elles vivent, à un enseignement primaire inclusif, de qualité et gratuit, et à l'enseignement secondaire ;
c) Il soit procédé à des aménagements raisonnables en fonction des besoins de chacun ;
d) Les personnes handicapées bénéficient, au sein du système d'enseignement général, de l'accompagnement nécessaire pour faciliter leur éducation effective ;
e) Des mesures d'accompagnement individualisé efficaces soient prises dans des environnements qui optimisent le progrès scolaire et la socialisation, conformément à l'objectif de pleine intégration.
(…)

49. Il importe de rappeler que l'Observation générale n°4(2016) est dédiée au droit à l'éducation inclusive (article 24 cité ci-dessous) et qu'en ce qui concerne les observations sur la mise en œuvre de cet article par l'Italie, le Comité pour la protection des droits des personnes handicapées a dit ce qui suit :

> « 55. Le Comité est préoccupé par l'absence de données et d'indicateurs permettant de suivre la qualité de l'éducation et l'inclusion des élèves handicapés dans les écoles et les classes ordinaires ; la qualité de la formation des enseignants, y compris la formation initiale et continue sur l'éducation inclusive ; et l'absence d'application des lois, décrets et règlements sur l'éducation inclusive.
> 56. Le Comité recommande à l'État partie de mettre en œuvre un plan d'action — assorti de ressources, d'un calendrier et d'objectifs précis suffisants — visant à suivre l'application des lois, décrets et règlements visant à améliorer la qualité de l'éducation inclusive dans les classes, les dispositions d'appui et la formation des enseignants à tous les niveaux. Il recommande également à l'État partie de s'inspirer de l'article 24 de la Convention, y compris de son Observation générale no 4 (2016) sur le droit à l'éducation inclusive, dans la mise en œuvre des cibles 4.5 et 4 a) des objectifs de développement durable, d'assurer l'égalité d'accès à tous les niveaux de l'éducation et de la formation professionnelle, et de construire et d'améliorer des établissements d'enseignement qui tiennent compte des handicaps et qui soient sûrs. »

50. En août 2022 dans le contexte de la communication S.M. Bellini c Italie (CRPR/C/27/D/51/2018, §7.4), le Comité pour la protection des droits des personnes handicapées a également rappelé que, dans son observation générale n° 5 (2017) sur l'autonomie de vie et l'inclusion dans la société, il a souligné que :

> « L'accès à des services d'appui personnalisés doit être considéré comme un droit et non comme une forme de prise en charge médicale, sociale ou caritative. Les personnes handicapées ont le droit de choisir les services dont elles souhaitent bénéficier et les prestataires de services en fonction de leurs besoins propres et de leurs préférences personnelles, et les services de soutien personnalisé devraient être suffisamment souples pour s'adapter aux exigences des usagers, et non l'inverse. Le Comité a considéré que l'obligation de faciliter aux personnes handicapées la pleine jouissance du droit de vivre dans la société imposait aux États de promouvoir, de favoriser et d'adopter des mesures législatives,

administratives, budgétaires, judiciaires, programmatiques ou promotionnelles, entre autres, qui soient de nature à assurer la pleine réalisation du droit à l'autonomie de vie et à l'inclusion dans la société consacrée par la Convention.»

B – Conseil de l'Europe

Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales

Article 14 – Interdiction de discrimination
La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

Protocole additionnel n° 1 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales

Article 2 – Droit à l'instruction
Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques.

51. La Cour européenne des droits de l'Homme a conclu dans l'affaire G. L. c. Italie (arrêt du 10 décembre 2020) que la privation du soutien scolaire spécialisé prévu par la loi [en raison du manque de ressources financières] pour une élève autiste violait l'article 14 de la CEDH lu en combinaison avec l'article 2 du Protocole n° 1. En particulier :

« 62. La Cour considère ainsi que l'article 14 de la Convention doit être interprété à la lumière des exigences énoncées dans les textes susmentionnés, et notamment de la CRDPH (…). Selon cet instrument, les « aménagements raisonnables » que les personnes en situation de handicap sont en droit d'attendre sont « les modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou indue » apportés « en fonction des besoins dans une situation donnée » pour assurer à ces personnes « la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales » (…), et la discrimination fondée sur le handicap « comprend toutes les formes de discrimination, y compris le refus d'aménagement raisonnable ». En effet, les mesures d'aménagement raisonnable ont pour but de corriger des inégalités factuelles (…, voir aussi, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Çam c. Turquie* (no 51500/08), §§ 65 et 67, 23 février 2016 et *Şanlısoy c. Turquie* (déc.), no 77023/12, § 60, 8 novembre 2016).
63. Certes, il n'appartient pas à la Cour de définir les « aménagements raisonnables » – qui peuvent prendre différentes formes, aussi bien matérielles qu'immatérielles – à mettre en œuvre dans le domaine de l'enseignement pour répondre aux besoins éducatifs des personnes en situation de handicap, les autorités nationales se trouvent mieux placées qu'elle pour ce faire (voir, par exemple, *Çam*, précité, § 66). Il importe cependant que les États soient particulièrement attentifs à leurs choix dans ce domaine compte tenu de l'impact de ces derniers sur les enfants en situation de handicap, dont la vulnérabilité particulière ne peut être ignorée(…).
69. La Cour rappelle (…) que, selon l'article 15 de la Charte sociale européenne révisée (…), les États doivent « favoriser la pleine intégration et participation à la vie sociale [des personnes handicapées], notamment par des mesures, y compris des aides techniques, visant à surmonter des obstacles à la communication et à la mobilité » (voir également, …, les articles 24 § 2 c) et d) et 24 § 3 a) de la CRDPH). En l'espèce, la requérante aurait dû bénéficier d'une assistance spécialisée visant à promouvoir son autonomie et sa communication personnelle et à améliorer

son apprentissage, sa vie relationnelle et son intégration scolaire, afin d'écarter le risque de marginalisation. »

C – Union européenne

Directive 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée - Annexe : CES, UNICE et CEEP Accord-cadre sur le travail à durée déterminée

« (…) **Objet (clause 1)**
Le présent accord-cadre a pour objet :
(…)
b) d'établir un cadre pour prévenir les abus résultant de l'utilisation de contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs.
(…)

Définitions (clause 3)
Aux termes du présent accord, on entend par :
1. "travailleur à durée déterminée", une personne ayant un contrat ou une relation de travail à durée déterminée conclu directement entre l'employeur et le travailleur où la fin du contrat ou de la relation de travail est déterminée par des conditions objectives telles que l'atteinte d'une date précise, l'achèvement d'une tâche déterminée ou la survenance d'un événement déterminé;
(…)

Mesures visant à prévenir l'utilisation abusive (clause 5)
1. Afin de prévenir les abus résultant de l'utilisation de contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs, les États membres, après consultation des partenaires sociaux, conformément à la législation, aux conventions collectives et pratiques nationales, et/ou les partenaires sociaux, quand il n'existe pas des mesures légales équivalentes visant à prévenir les abus, introduisent d'une manière qui tienne compte des besoins de secteurs spécifiques et/ou de catégories de travailleurs, l'une ou plusieurs des mesures suivantes:
a) des raisons objectives justifiant le renouvellement de tels contrats ou relations de travail ;
b) la durée maximale totale de contrats ou relations de travail à durée déterminée successifs ;
c) le nombre de renouvellements de tels contrats ou relations de travail.
2. Les États membres, après consultation des partenaires sociaux et/ou les partenaires sociaux, lorsque c'est approprié, déterminent sous quelles conditions les contrats ou relations de travail à durée déterminée :
a) sont considérés comme "successifs" ;
b) sont réputés conclus pour une durée indéterminée.
(…) »

Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE)

52. Comme rappelé par le Comité dans le contexte d'autres réclamations contre l'Italie (*Confederazione Generale Sindacale* (CGS) c. Italie, réclamation n° 144/2017, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 2020 ; *Associazione Professionale e Sindacale* (ANIEF) c. Italie, réclamation n° 146/2017, décision sur le bien-fondé du 7 juillet 2020 ; *Unione Nazionale Dirigenti dello Stato* (UNADIS) c. Italie, réclamation n° 147/2017, décision sur le bien-fondé du 30 juin 2021 ; *Associazione Professionale e Sindacale* (ANIEF) c. Italie, réclamation n° 159/2018, décision sur le bien-fondé du 22 mars 2018), la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) a été saisie à plusieurs reprises d'affaires concernant l'interprétation de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée mentionné ci-dessus pour déterminer la nature abusive de l'utilisation de contrats à durée déterminée successifs par un employeur du secteur public. Dans ces affaires, la CJUE a conclu que la règlementation italienne n'était pas

conforme au droit de l'UE dans la mesure où elle autorisait *« dans l'attente de l'achèvement des procédures de concours pour le recrutement de personnel titulaire des écoles gérées par l'État, le renouvellement de contrats de travail à durée déterminée pour pourvoir à des postes vacants et libres d'enseignants ainsi que de personnel administratif, technique et auxiliaire, sans indiquer de délais précis pour l'achèvement de ces procédures de concours et en excluant toute possibilité, pour ces enseignants et ledit personnel, d'obtenir la réparation du préjudice éventuellement subi en raison d'un tel renouvellement. Il apparaît en effet que cette réglementation, sous réserve des vérifications à effectuer par les juridictions de renvoi, d'une part, ne permet pas de dégager des critères objectifs et transparents aux fins de vérifier si le renouvellement desdits contrats répond effectivement à un besoin véritable, est de nature à atteindre l'objectif poursuivi et est nécessaire à cet effet, et, d'autre part, ne comporte aucune autre mesure visant à prévenir et à sanctionner le recours abusif à des contrats de travail à durée déterminée successifs »*. (Raffaella Mascolo et autres c/ *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca et Comune di Napoli*, Affaires C-22/13, C-61/13 à C-63/13 et C-418/13, 26 novembre 2014).

53. Dans un communiqué de presse du 3 octobre 2024, la Commission européenne a fait part de sa décision de saisir la CJUE d'un recours en manquement contre l'Italie [INFR(2014)4231] « *au motif que cet État membre n'a pas mis fin à l'utilisation abusive de contrats à durée déterminée et aux conditions d'emploi discriminatoires* (directive 1999/70/CE du Conseil) » pour le personnel administratif, technique et auxiliaire des écoles publiques. Il s'agit de la dernière étape de la procédure en manquement contre l'Italie qui avait démarré avec l'envoi d'une lettre de mise en demeure en juillet 2019, suivie d'une lettre de mise en demeure complémentaire en décembre 2020 et d'un avis motivé en avril 2023.

EN DROIT

REMARQUES LIMINAIRES

54. Pour faciliter la lecture de cette décision, le Comité opère les distinctions suivantes en ce qui concerne la situation de l'enseignant de soutien en Italie :

- La notion d' « enseignant de soutien » englobe l'ensemble des enseignants de soutien exerçant *de facto* ce travail, qu'ils aient ou non la qualification requise ;
- L'enseignant de soutien « spécialisé » est celui qui exerce la profession d'enseignant de soutien suite à l'obtention d'un diplôme lui accordant cette qualité ;
- L'enseignant de soutien « remplaçant » est celui qui exerce en pratique la profession d'enseignant de soutien mais qui n'a pas suivi la spécialisation requise.

Sur le droit et la pratique internes pertinents

55. Le Comité note que l'ordre juridique interne a évolué depuis la date d'introduction de la réclamation. Les changements pertinents sont reflétés ci-dessus,

dans la partie intitulée « droit interne et international pertinents ». Sont en particulier à relever :

- L'adoption des lignes directrices pour la rédaction du profil opérationnel (« *profilo di funzionamento* ») de l'élève en situation de handicap, à joindre au plan éducatif individualisé (PEI) qui identifie entre autres les besoins en termes d'assistance pédagogique de l'élève en situation de handicap ;
- L'augmentation des places disponibles pour se spécialiser pour devenir enseignant de soutien ;
- La création d'un parcours de formation accélérée (disponible à titre exceptionnel jusqu'à la fin de 2025) pour que les enseignants remplaçants, ayant soutenu des élèves en situation de handicap, puissent obtenir la spécialisation d'enseignant de soutien en tenant compte de leur expérience ;
- La préconisation, sous certaines conditions, de la possibilité pour l'élève en situation de handicap et sa famille de demander le maintien du même enseignant de soutien d'une année scolaire à l'autre à partir de l'année scolaire 2025/26.

56. Le Comité rappelle qu'il statue selon la situation juridique en vigueur à la date de l'adoption de sa décision (Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. France, réclamation n° 57/2009, décision sur le bien-fondé du 1er décembre 2010, §52). Ainsi, il examinera les développements évoqués ci-dessus et leur impact sur la réclamation en question.

Sur les dispositions de la Charte invoquées

57. Le Comité note que la réclamation est axée principalement sur la condition de précarité d'emploi d'un grand nombre d'enseignants de soutien ainsi que sur l'absence de spécialisation pédagogique requise pour la plupart d'entre eux. La réclamation met également en exergue que cette situation impacte négativement l'éducation inclusive des élèves en situation de handicap. L'organisation réclamante invoque à cet égard des violations de l'article 1§§ 1 et 2 (droit au travail), de l'article 15 (droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté) et de l'article E (non-discrimination) de la Charte lu en combinaison avec ces dispositions de la Charte.

58. En ce qui concerne l'article 1 (droit au travail), le Comité note que les griefs formulés par l'ANIEF ne sont pas suffisamment étayés pour permettre une appréciation distincte au titre de l'article 1§1 (politique de plein emploi). Le Comité se bornera donc à examiner les griefs sous l'angle de l'article 1§2 (droit de gagner sa vie par un travail librement entrepris) eu égard au raisonnement développé quant à la précarité du travail de la plupart des enseignants de soutien ainsi qu'aux carences en termes de formation spécifique pour ces derniers.

59. En ce qui concerne l'article 15 (droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté), l'ANIEF ne précise pas si les violations alléguées relèvent plutôt du paragraphe 1, 2 ou 3 de cet article. Au vu des éléments fournis (la discontinuité pédagogique pour les élèves en situation de handicap résultant de la situation précaire de la plupart des enseignants soutien ainsi que de l'absence de formation spécifique pour la plupart d'entre eux), le

Comité décide d'examiner les allégations sous l'angle de l'article 15§1 (droit à une éducation inclusive) comme il l'a déjà fait, entre autres, dans Centre de défense des droits des personnes handicapées mentales (MDAC) c. Belgique, réclamation n° 109/2014, décision sur la recevabilité et le bien-fondé du 16 octobre 2017, §72.

60. En ce qui concerne le droit à une éducation inclusive, le Comité rappelle que l'éducation inclusive exige de fournir aux personnes en situation de handicap l'accompagnement et les aménagements raisonnables qu'elles sont en droit d'attendre pour pouvoir accéder effectivement aux établissements. De tels aménagements raisonnables se rapportent à l'individu et aident à corriger des inégalités factuelles (MDAC c. Belgique, réclamation n° 109/2014, *op.cit.*, §72). Il peut notamment s'agir de procéder à des adaptations relatives à la classe et à son emplacement, d'utiliser d'autres formes de communication et de matériels pédagogiques et de recourir à l'aide humaine ou à des aides techniques dans les situations d'apprentissage et d'évaluation. On peut aussi envisager des aménagements non matériels, par exemple accorder davantage de temps à un élève, réduire les niveaux de bruit de fond (sensibilité à la saturation sensorielle), appliquer d'autres méthodes d'évaluation ou remplacer un élément du programme scolaire par un autre. Les États parties sont tenus de fournir le personnel qui est nécessaire au parcours scolaire des personnes concernées. En tout état de cause, les choix opérés et les moyens utilisés ne doivent pas priver le droit consacré de son efficacité et le convertir en droit théorique (Action européenne des handicapés (AEH) c. France, réclamation n° 81/2012, décision sur le bien-fondé du 11 septembre 2013, §81).

61. Le Comité note que dans le contexte de cette réclamation, l'organisation réclamante se borne à fournir des éléments concernant l'aide humaine (en alléguant que les personnes qui la dispensent sont pour la plupart dans une situation d'emploi précaire et n'ont pas une formation spécifique concernant l'éducation inclusive) et la manière dont les lacunes de cette aide nuisent la continuité pédagogique des élèves en situation de handicap. C'est donc sur cela que le Comité évaluera la situation eu égard à l'article 15§1.

62. Au sujet de la violation alléguée de l'article E (non-discrimination) lu en combinaison avec les articles 1§2 et 15§1 de la Charte, le Comité rappelle qu'en ce qui concerne :

- la discrimination dans l'emploi, il n'y a pas lieu d'examiner l'article E en combinaison avec l'article 1§2 , étant donné que l'article 1§2 interdit à lui seul ce type de discrimination (*Fellesforbundet for Sjøfolk* (FFFS) c. Norvège, réclamation n° 74/2011, décision sur le bien-fondé du 2 juillet 2013, §§ 116-117) ;
- le droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté, garanti par l'article 15, ce droit ne peut être dissocié de la protection contre la discrimination fondée sur le handicap et que le libellé de l'article 15 envisage nécessairement l'interdiction de la discrimination fondée sur le handicap. Le Comité considère donc qu'il n'est pas nécessaire d'examiner séparément s'il y a eu violation de l'article E combiné avec l'article 15§1 de la Charte (Forum européen des personnes handicapées (EDF) et Inclusion Europe c. France, réclamation n° 168/2018, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2022).

63. En l'espèce, les allégations de discrimination ne sont toutefois pas étayées. Le Comité ne pourra donc pas examiner le bien-fondé de ces allégations dans la présente décision.

64. Au vu de l'ensemble des informations dont il dispose et de ces remarques préliminaires, le Comité décide d'examiner la réclamation sous l'angle de l'article 1§2 et de l'article 15§1 de la Charte.

I. VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1§2 DE LA CHARTE

65. L'article 1§2 de la Charte est rédigé ainsi :

> **Article 1 – Droit au travail**
>
> Partie I : « Toute personne doit avoir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement entrepris. »
>
> Partie II : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au travail, les Parties s'engagent :
> (…)
> 2. à protéger de façon efficace le droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris ;(…) »

A – Arguments des parties

1. L'organisation auteur de la réclamation

En ce qui concerne la précarité de la majorité des enseignants de soutien

66. L'ANIEF rappelle tout d'abord que le Comité a déjà constaté une violation de l'article 1§2 de la Charte par l'Italie dans le contexte d'une précédente réclamation ANIEF c. Italie, réclamation n° 146/2017, *op. cit.*) qu'elle avait introduite au sujet de la précarité de l'emploi des enseignants en général. Dans la présente réclamation, l'ANIEF allègue que la situation de précarité des enseignants de soutien en particulier est contraire à la Charte.

67. À cet égard, l'organisation réclamante indique que, selon les données du Ministère de l'Éducation, au cours de l'année scolaire 2020/2021, 900 000 enseignants travaillaient dans les écoles publiques italiennes. Parmi eux, 213 000 avaient été recrutés sous des contrats temporaires et parmi ceux-ci, 104 000 étaient des enseignants de soutien, plus précisément :

- 21 491 enseignants avaient été recrutés avec un contrat expirant le 31 août pour couvrir des postes inscrits au tableau des effectifs *de jure* ;
- 82 509 enseignants avaient été recrutés avec un contrat expirant le 30 juin pour couvrir les postes prévus au tableau des effectifs *de facto*.

68. L'ANIEF fait remarquer que seuls 76 679 enseignants de soutien avaient un contrat à durée indéterminée. Sur un total de 183 679 enseignants de soutien (enseignants spécialisés et remplaçants), 56% des enseignants de soutien étaient des contractuels, embauchés pour des périodes allant de septembre à juin, puis licenciés

et souvent réembauchés l'année scolaire suivante, mais pas nécessairement dans le même établissement scolaire.

69. L'ANIEF constate que cette situation résulte du fait que chaque année les effectifs *de jure* (qui peuvent donner lieu à des recrutements permanents) sont fixés sur la base d'estimations obsolètes résultant du mécanisme de calcul prévu à l'article 2, paragraphe 414 de la loi n° 244/2007 (voir §36 ci-dessus) qui ne reflète plus les besoins réels en personnel. Selon l'ANIEF, ce décalage par rapport aux besoins réels a conduit au renouvellement de contrats à durée déterminée, puisque les effectifs *de jure* ne sont jamais suffisants et il est donc nécessaire d'engager les effectifs *de facto*. À cet égard, l'organisation réclamante se réfère à un jugement définitif du Tribunal du Latium (n°149 du 7 janvier 2019) qui a constaté un décalage entre effectifs *de jure* et *de facto* dans le cadre d'un recours introduit par des enseignants de soutien dans cette région d'Italie.

70. L'ANIEF fait valoir que les contraintes budgétaires ne devraient pas prévaloir sur les obligations en matière de droit à l'éducation inclusive. À cet égard, elle se réfère notamment à l'arrêt n° 80 de 2010 de la Cour constitutionnelle italienne (voir §27), qui a déclaré inconstitutionnelle la fixation d'un plafond d'effectifs qui serait appliqué automatiquement au fil des années.

71. L'ANIEF reconnait les efforts récents des autorités pour organiser des concours pour rendre possible la titularisation des enseignants de soutien, mais fait remarquer que les résultats de ces efforts restent très insuffisants, car un très grand nombre de postes permanents restent vacants, notamment dans les régions du nord de l'Italie. Un très grand nombre d'enseignants travaillant comme enseignants de soutien restent donc dans une situation d'emploi précaire et, par conséquent, comme déjà dénoncé dans *Associazione Professionale e Sindacale* (ANIEF) c. Italie, réclamation n° 146/2017, ces enseignants n'ont pas droit à des augmentations de salaire.

72. Au vu de tout ce qui précède, l'ANIEF demande au Comité de constater une violation du droit des enseignants de soutien à un travail stable et librement choisi, au vu du très grand nombre d'enseignants de soutien sous contrats précaires.

En ce qui concerne l'absence de spécialisation dans le handicap et l'éducation inclusive de la plupart des enseignants de soutien

73. L'ANIEF fait également valoir qu'en 2019/2020, 79% des enseignants de soutien n'étaient pas qualifiés (c'est à dire qu'ils n'avaient pas suivi les parcours de formation pour obtenir la spécialisation requise). Selon les observations complémentaires fournies en 2024, l'organisation réclamante observe que la pénurie d'enseignants spécialisés dans le handicap et l'éducation inclusive persiste en raison du nombre élevé d'enseignants de soutien remplaçants. En effet, seuls les enseignants ayant obtenu la spécialisation en question peuvent être titularisés en tant qu'enseignant de soutien spécialisés et ainsi se voir proposer un contrat permanent. Selon les données figurant dans le rapport de l'Institut National de Statistique (ISTAT) sur l'éducation inclusive des élèves en situation de handicap, Année scolaire 2022-2023 cité par l'ANIEF, un enseignant de soutien sur trois ne dispose pas la spécialisation requise.

74. L'organisation réclamante note également que, même si l'offre de formation spécialisée a augmenté au fil des années, elle reste très inégale. Il existe un déséquilibre frappant entre l'offre dans le nord de l'Italie, où la demande de formation est faible, et le sud, où la demande est forte, mais où les possibilités sont moins nombreuses. Cela a une incidence sur la précarité des contrats (car sans spécialisation, le recrutement ne peut pas être permanent) particulièrement dans le sud où les travailleurs qui souhaitent se spécialiser ne peuvent le faire faute d'offre (c'est à dire de places dans les cours de formation spécialisée qui sont sélectifs). À cet égard, l'ANIEF souligne que dans le cadre d'une procédure nationale qu'elle a engagée devant le Conseil d'Etat (arrêt n° 3655/2021 du 21 mai 2021), il a été reconnu qu'en 2018 dans la région du Piémont, il y avait un besoin de 4 657 enseignants de soutien, mais que la formation pour se spécialiser (TFA) n'étaient ouvertes qu'à 200 candidats. De même, en Emilia Romagna, il y avait 4 860 postes d'enseignants de soutien à pourvoir, mais la formation TFA n'était ouverte qu'à 320 candidats. Selon l'ANIEF l'inadéquation entre les besoins en termes d'assistance pédagogique et l'offre de formation pour permettre à ceux qui souhaitent de s'y consacrer constitue également un obstacle concret à l'accès à cette profession.

75. Au vu de ce qui précède, l'ANIEF demande au Comité de constater une violation du droit des enseignants de soutien à un travail stable et librement choisi.

2. Le Gouvernement défendeur

En ce qui concerne la précarité de la majorité des enseignants de soutien

76. Le Gouvernement fait valoir que l'Italie a eu à cœur la mise en place d'une école inclusive depuis la fin des années 1970 et que le processus d'allocation des ressources à cette fin est complexe mais bien défini et conforme aux obligations constitutionnelles et internationales de l'Italie.

77. En ce qui concerne la détermination du nombre d'enseignants de soutien nécessaires, le Gouvernement explique que le processus comprend les trois phases suivantes :

- Détermination de l'effectif *de jure* (« *Organico di Diritto* ») qui a lieu avant le début de chaque année scolaire ;
- Ajustement de cet effectif avec une prévision des effectifs *de facto* (« *Organico di Fatto* ») qui a lieu après vérification des élèves inscrits avant l'été ;
- Attribution supplémentaire de postes dits « dérogatoires » (« *posti in deroga* ») en cas de besoin exceptionnel en fonction des certifications tardives.

78. Le Gouvernement est d'avis que ce système de dotation en personnel est souple et permet de répondre aux besoins réels des élèves en matière d'inclusion, conformément aux obligations légales en vigueur, car il garantit la flexibilité nécessaire pour faire face à la demande croissante d'un soutien pédagogique spécialisé. Il réfute donc fermement l'argument selon lequel il existerait un décalage entre la détermination des effectifs et les besoins réels.

79. Le Gouvernement démontre en outre qu'au fil des années, le nombre des postes de soutien a été augmenté pour répondre à l'augmentation d'élèves en situation

de handicap nécessitant un enseignant de soutien. Le Gouvernement souligne en particulier qu'en regardant l'évolution entre l'année scolaire 2010/2011 et l'année scolaire 2019/2020, on note une augmentation globale de 88,23% du personnel enseignant dédié à l'assistance pédagogique des élèves en situation de handicap.

80. Le Gouvernement souligne qu'il n'est pas possible de garantir une synchronisation exacte entre le nombre d'élèves en situation de handicap et les effectifs dédiés au soutien de ces derniers, car le rôle des enseignants de soutien est d'accompagner toute la classe dans le processus d'inclusion, pas uniquement l'élève en situation de handicap. Selon les autorités, cette approche favorise une éducation inclusive effective plutôt que de créer une dépendance de l'élève à l'égard de l'enseignant de soutien. En outre, cette approche aiderait les élèves en situation de handicap à faire face, le cas échéant, à un changement d'enseignant de soutien.

81. Au vu de ce qui précède, le Gouvernement demande au Comité de conclure à l'absence de violation de la Charte.

En ce qui concerne l'absence de spécialisation dans le handicap et l'éducation inclusive de la plupart des enseignants de soutien

82. Le Gouvernement souligne tout d'abord qu'une formation continue est obligatoire pour tous les enseignants en contact avec des élèves en situation de handicap, étant donné que l'éducation inclusive est un objectif à atteindre ensemble (c'est-à-dire que cela ne repose pas uniquement sur l'enseignant de soutien). À cet égard, le Gouvernement indique que face à la demande croissante de postes de soutien, des fonds supplémentaires ont été alloués depuis l'adoption du budget de l'État pour l'exercice 2021 pour financer cette formation continue ainsi que pour organiser des cycles supplémentaires de formations spécifiques.

83. Le Gouvernement décrit ensuite le dispositif mis en place pour l'activation de cours de formation spécifique (notamment le « *TFA Sostegno* ») en application du décret législatif n° 66/2017 (voir le cadre juridique §§ 41-44 ci-dessus). Il souligne que ce cursus spécialisé en pédagogie et didactique pour les activités de soutien et d'inclusion est obligatoire et que le nombre de places pour y accéder est déterminé en tenant compte des besoins en termes d'enseignants de soutien. Le Gouvernement fait valoir aussi que le nombre de places disponibles dans ces formations spécifiques a été considérablement augmenté face à l'accroissement des besoins surtout après la pandémie de Covid-19.

84. Au vu de ce qui précède, le Gouvernement demande au Comité de conclure à l'absence de violation de la Charte.

B – Appréciation du Comité

En ce qui concerne la précarité de la majorité des enseignants de soutien

85. Le Comité rappelle qu'il a déjà constaté que le recours à des contrats à durée déterminée peut être nécessaire pour permettre une certaine flexibilité et adapter les effectifs aux besoins, en particulier dans le secteur de l'éducation, qui peut être soumis à des fluctuations liées au nombre d'inscriptions pour chaque niveau d'enseignement

dans tout le pays (CGS c. Italie, réclamation n° 144/2017, *op. cit.*, §112). Le Comité a néanmoins également considéré qu'un juste équilibre doit être ménagé entre les besoins de flexibilité et le droit des travailleurs de gagner leur vie par un travail librement entrepris. En particulier, les contrats de travail à durée déterminée ne doivent pas être utilisés comme un moyen de contourner les règles plus strictes applicables aux contrats de travail à durée indéterminée. À cet effet, des garanties juridiques adéquates doivent être prévues pour prévenir les abus résultant de l'utilisation de contrats de travail à durée déterminée successifs. En outre, en cas d'abus, une réparation adéquate, proportionnée et dissuasive doit être effectivement disponible en droit et en pratique (CGS c. Italie, réclamation n° 144/2017, *op. cit.*, §113).

86. Dans les affaires CGS c. Italie, réclamation n° 144/2017, *op. cit*, et ANIEF c. Italie, réclamation n° 146/2017, *op. cit*., le Comité a constaté l'absence de garanties préventives et correctives efficaces contre les abus découlant du recours injustifié à des contrats à durée déterminée dans le recrutement des enseignants ainsi que les chances limitées pour ces derniers d'obtenir des contrats à durée indéterminée. À l'occasion de l'évaluation du suivi de ces deux réclamations en 2023, le Comité n'a pas pu constater d'amélioration de la situation, qui a donc été considérée comme demeurant en violation de l'article 1§2 de la Charte.

87. Dans la présente réclamation, le Comité constate que, selon les chiffres du Rapport sur l'éducation inclusive des élèves en situation de handicap, Année scolaire 2022-2023 de l'ISTAT, il y avait 139 000 élèves en situation de handicap au cours de l'année scolaire 2010/2011 et 338 000 au cours de l'année scolaire 2022/2023, soit une augmentation de 243% sur cette période. Sur la même période, selon les informations fournies par le Gouvernement, les effectifs des enseignants de soutien sont passés de 94 430 en 2010/2011 à 234 460 en 2022/2023, soit une augmentation de 248%. Cela démontre un effort significatif de la part du Gouvernement pour répondre à la demande de soutien d'un nombre croissant d'élèves en situation de handicap.

88. Cependant, cette augmentation des effectifs est en grande partie le résultat d'une très forte hausse des contrats temporaires pour assurer l'assistance pédagogique des élèves en situation de handicap (proportion de 4,19% en 2010/2011 et de 46,18% en 2023/2024). Le nombre d'enseignants titulaires (contrats à durée indéterminée) ayant augmenté d'environ 10 000 postes en dix ans (de 2010 à 2020), le ministère de l'Éducation a dû recourir à des recrutements temporaires de plus en plus importants pour faire face à la croissance exponentielle du nombre d'élèves en situation de handicap sur cette période. Le Comité constate que sans ce recours massif aux contrats à durée déterminée, le nombre d'enseignants de soutien serait passé de 90 469 en 2010/2011 à 126 170 en 2022/2023 (sur la base, dans les deux cas, du nombre d'enseignants *de jure* uniquement), soit une augmentation de 139%, ce qui n'aurait pas suffi pour répondre à l'augmentation du nombre d'élèves en situation de handicap sur la même période (243%). Tout en soulignant les efforts pour qu'il y ait un nombre suffisant d'enseignants de soutien pour faire face à l'accroissement des élèves en situation de handicap nécessitant une assistance pédagogique, le Comité constate que le pourcentage d'enseignants de soutien avec contrats à durée déterminée n'a pas fléchi et demeure très élevé.

89. Le Comité note que pour l'année scolaire 2024/2025, une procédure extraordinaire de recrutement a été introduite afin de contribuer à la réduction de la précarité de l'emploi des enseignants de soutien (voir cadre juridique, §§ 43-44 ci-dessus). Dans le cadre de cette procédure, les enseignants placés dans la première catégorie des classements au niveau régional pour les remplacements (*Graduatorie Provinciali per le Supplenze /GPS*) pour les postes de soutien peuvent être engagés sur des postes vacants avec un contrat à durée déterminée valable jusqu'au 31 août 2025. Si des postes restent vacants après l'attribution des contrats, une procédure accélérée appelée « *mini call veloce »* (appel rapide) permettra aux candidats de postuler dans d'autres régions et, à terme, de se voir proposer un contrat stable.

90. Le Comité entend que, dans le cadre de cette nouvelle procédure, les enseignants recrutés avec un contrat jusqu'au 31 août 2025, qui auront suivi la formation requise et réussi les épreuves prévues à la fin de leur période d'essai, seront confirmés dans des poste à durée indéterminé à compter du 1er septembre 2025, avec effet rétroactif au 1er janvier 2024. Les enseignants concernés seront donc titularisés et il est prévu qu'ils restent dans le même établissement pendant trois ans avant de pouvoir demander une mutation ou accepter un autre poste (voir cadre juridique, §§ 43-44 ci-dessus).

91. Cette nouvelle procédure n'ayant pas été encore pleinement mise en œuvre, le Comité ne dispose d'aucun élément lui permettant de juger de son incidence sur la titularisation des enseignants en question. Il ne dispose pas non plus d'informations sur les qualifications obtenues à l'issue du parcours de formation accélérée (30 crédits au lieu de 60).

92. Le Comité dit, par conséquent, que le fait de maintenir une affectation temporaire pour une proportion élevée d'enseignants de soutien d'élèves en situation de handicap constitue une violation de l'article 1§2 de la Charte.

En ce qui concerne l'absence de spécialisation dans le handicap de la plupart des enseignants de soutien

93. Le Comité note tout d'abord que le Gouvernement ne conteste pas le pourcentage élevé d'enseignants de soutien n'ayant pas la spécialisation requise. Il observe ensuite qu'une augmentation de l'offre de spécialisation a effectivement été mise en place au fils de années, ce que reconnait également l'organisation réclamante.

94. Le Comité note en outre que le Gouvernement ne répond pas directement aux allégations de l'ANIEF quant à la répartition territoriale de l'offre de places pour se spécialiser dans l'assistance pédagogique pour élèves en situation de handicap. Le Gouvernement explique plutôt que l'offre est déterminée sur la base des besoins en termes d'effectifs estimés sur une période de trois ans, en tenant compte de la tendance à la hausse du nombre d'élèves nécessitant un soutien pédagogique.

95. Tout en reconnaissant les efforts déployés pour accroître l'offre de formation et en simplifier l'accès pour les enseignants qui ont déjà travaillé comme enseignants de soutien et qui remplissent certaines conditions, le Comité observe que, d'après les données officielles de l'ISTAT de février 2024, un enseignant de soutien sur trois n'a pas achevé la spécialisation requise.

96. Le Comité dit, par conséquent, que le fait qu'une proportion élevée et incontestée d'enseignants de soutien d'élèves en situation de handicap n'aient pas encore pu se former pour exercer la profession de leur choix est contraire à l'article 1§2 de la Charte.

II. VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 15§1 DE LA CHARTE

97. L'article 15§1 de la Charte est rédigé ainsi :

> **Article 15 – Droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté**
>
> « Partie I : Toute personne handicapée a droit à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté. »
>
> « Partie II : « En vue de garantir aux personnes handicapées, quel que soit leur âge, la nature et l'origine de leur handicap, l'exercice effectif du droit à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté, les Parties s'engagent notamment :
>
> 1 à prendre les mesures nécessaires pour fournir aux personnes handicapées une orientation, une éducation et une formation professionnelle dans le cadre du droit commun chaque fois que possible ou, si tel n'est pas le cas, par le biais d'institutions spécialisées publiques ou privées; (…). »

A – Arguments des parties

1. L'organisation auteur de la réclamation

En ce qui concerne la discontinuité pédagogique nuisant aux élèves en situation de handicap

98. L'ANIEF dénonce la mise en œuvre du cadre législatif et règlementaire en matière d'éducation inclusive. Elle allègue principalement que la précarité d'emploi de la majorité des enseignants de soutien et le manque de spécialisation de la plupart d'entre eux entravent la continuité pédagogique des élèves en situation de handicap.

99. À l'appui de cette allégation de discontinuité pédagogique, l'organisation réclamante souligne que, selon le rapport de l'ISTAT sur l'éducation inclusive des élèves en situation de handicap du 6 février 2020, en 2018-2019, 59% du total des élèves en situation de handicap (soit 170 000 élèves en situation de handicap) ne retrouvaient pas le même enseignant de soutien d'une année scolaire à l'autre. Cette tendance se confirme, en légère augmentation, dans le rapport de l'ISTAT du 2 février 2024, selon lequel 59,6% des élèves en situation de handicap n'ont pas retrouvé le même enseignant de soutien au cours de l'année scolaire 2022-2023 et 9% des élèves en situation de handicap ont changé d'enseignant de soutien au cours de cette année scolaire.

100. En outre, en se référant à des données relevées par CISL *Scuola*, un autre syndicat d'enseignants, l'ANIEF dénonce le fait que 20% des enseignants apprennent leur affectation après la rentrée scolaire. Le fait de n'être informés que tardivement de l'établissement dans lequel ils seront affectés ne leur permet pas de connaître en temps utile les besoins spécifiques des élèves qu'ils vont accompagner. La nécessité

de se préparer dans l'urgence les empêche de remplir correctement leurs fonctions, ce qui nuit à l'éducation inclusive.

101. Selon l'ANIEF, même s'il est entendu que l'enseignant de soutien est affecté à une classe comptant un ou plusieurs élèves en situation de handicap et non à ces élèves en particulier, ce sont ces derniers qui vont perdre leur principal repère à l'école si cet enseignant change fréquemment. L'enseignant de soutien aide en effet les élèves en situation de handicap non seulement d'un point de vue pédagogique, mais il joue également un rôle essentiel dans la consolidation de leurs liens avec les autres élèves et enseignants. Par sa contribution au dépassement du mal-être personnel et social qui affecte souvent les élèves nécessitant une assistance pédagogique, l'ANIEF considère l'enseignant de soutien comme la pierre angulaire d'une éducation inclusive réussie.

102. L'ANIEF souligne que la gravité du handicap joue un rôle clé dans l'attribution des ressources ainsi que pour la détermination des aménagements nécessaires. À cet égard, l'élaboration du « profil opérationnel » (« *Profilo di funzionamento »*) - qui sert de base pour justifier le choix des objectifs pédagogiques, des méthodes d'enseignement et du type de soutien considérés nécessaires pour l'élève en situation de handicap dont le profil est établi – est cruciale. Le bon déroulement du processus de certification du handicap ainsi que la rédaction de plans éducatifs individualisés (PEI) sont indispensables pour une mise en œuvre effective de l'éducation inclusive. L'ANIEF dénonce ainsi la non-adoption en temps voulu de lignes directrices visant à assurer l'élaboration cohérente du « profil opérationnel » au niveau national. La non-adoption de ces lignes directrices entraine une rédaction potentiellement très disparate des PEI, ce qui compliquera l'identification des besoins en matière d'assistance pédagogique pour certains élèves en situation de handicap.

En ce qui concerne les recours en justice en vue de l'attribution d'un enseignant de soutien ou davantage d'heures d'assistance pédagogique

103. Enfin, l'ANIEF souligne également que certaines familles se voient contraintes d'intenter une action en justice pour obtenir l'affectation d'un enseignant de soutien ou davantage d'heures d'assistance pédagogique en raison de l'affectation tardive d'un grand nombre d'enseignants de soutien pour les raisons décrites ci-dessus, liées à leur recrutement sur des contrats précaires ainsi qu'à une détermination disparate des besoins de l'élève en situation de handicap par faute de lignes directrices définissant des critères uniformes pour l'élaboration des profils opérationnels. Cette situation entrave l'effectivité de l'éducation inclusive d'autant plus que certaines familles d'enfants en situation de handicap pourraient ne pas avoir les moyens d'engager des recours et pourraient décider de retirer leurs enfants de l'école.

104. Au vu de ce qui précède, l'ANIEF demande au Comité de constater une violation du droit des élèves en situation de handicap à une éducation inclusive.

2. Le Gouvernement défendeur

En ce qui concerne la discontinuité pédagogique nuisant aux élèves en situation de handicap

105. Le Gouvernement allègue que depuis l'adoption de la loi n° 104/1992, l'Italie a progressivement privilégié une approche inclusive, remplaçant les écoles spécialisées et les classes différenciées par l'intégration de tous les élèves en situation de handicap dans les écoles ordinaires. Les autorités soulignent que le principe directeur de cette approche est d'œuvrer pour l'adaptation de l'école aux besoins de chaque élève en situation handicap plutôt que l'inverse. Le Gouvernement réitère que plusieurs outils visent à soutenir la mise en œuvre effective de l'éducation inclusive. La loi prévoit que le plan éducatif individualisé (PEI), qui comprend les objectifs éducatifs de chaque élève en situation de handicap, soit révisé périodiquement afin de tenir compte des nouveaux besoins et ainsi d'assurer la réalisation des objectifs d'inclusion au fil du temps.

106. Le Gouvernement réaffirme que l'enseignant de soutien est important pour le bien-être et l'éducation de tous les élèves de la classe et ne doit donc pas être perçu comme affecté uniquement aux élèves en situation de handicap. Il réitère à cet égard également les mesures concrètes prises pour garantir une augmentation des effectifs, en soulignant que les enseignants de soutien qui ont obtenu une habilitation (avec un contrat à durée indéterminée) ont l'obligation de rester dans le même établissement pendant 5 ans. La situation de ceux qui travaillent comme enseignant de soutien sous contrats temporaires est évidemment différente, mais les autorités font valoir à cet égard les efforts déployés pour les titulariser en assouplissant les conditions d'accès à la formation spécialisée (*TFA Sostegno*) qui leur permettra ensuite de pouvoir passer le concours pour l'habilitation (voir cadre législatif ci-dessus).

En ce qui concerne les recours en justice en vue de l'attribution d'un enseignant de soutien ou davantage d'heures d'assistance pédagogique

107. Enfin, le Gouvernement reconnaît que le nombre d'enseignants de soutien sous contrats temporaires demeure élevé, mais conteste l'allégation selon laquelle les familles doivent systématiquement recourir à des actions en justice en vue de l'attribution d'un enseignant de soutien ou davantage d'heures d'assistance pédagogique, en mettant en avant précisément le système d'ajustements des effectifs en cours d'année scolaire pour répondre aux besoins des élèves en situation de handicap (voir cadre législatif ci-dessus).

108. Au vu de ce qui précède, le Gouvernement demande au Comité de de conclure à l'absence de violation de la Charte.

B – Appréciation du Comité

109. Le Comité rappelle, qu'en vue d'assurer l'autonomie, l'intégration sociale et la participation à la vie de la collectivité des personnes en situation de handicap, l'article 15§1 de la Charte établit, entre autres, l'obligation pour les États parties de donner la priorité à leur éducation dans le système d'éducatif ordinaire. Ils doivent en outre démontrer que des progrès tangibles sont réalisés dans la mise en place de systèmes éducatifs inclusifs et adaptés (Introduction générale, Conclusions 2020, Observation interprétative de l'article 15§1).

110. Le Comité note que depuis la fin des années 1970, l'Italie a fait le choix d'une scolarisation en milieu ordinaire de tous les élèves en situation de handicap et note

que l'organisation réclamante reconnait que le cadre législatif italien vise à garantir l'éducation inclusive. Les préoccupations de l'organisation réclamante portent sur la mise en œuvre de ce cadre législatif, en particulier eu égard à l'assistance pédagogique, compte tenu du changement fréquent des enseignants de soutien ainsi que du manque de formation spécifique de la plupart d'entre eux.

111. Le Comité réitère que la mise en œuvre de la Charte exige des États parties qu'ils prennent non seulement des mesures juridiques mais aussi des mesures pratiques pour donner plein effet aux droits reconnus dans la Charte (Commission internationale de juristes c. Portugal, réclamation n° 1/1998, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 1999, §32).

112. Le Comité rappelle que l'aide humaine joue un rôle important dans le cadre de la mission fondamentale de l'institution scolaire de faire progresser chacun aussi loin qu'il pourra aller, quelles que soient ses possibilités, de trouver sa voie et de s'épanouir selon ses capacités et ses aspirations (Action européenne des handicapés (AEH) c. France, réclamation n° 81/2012, décision sur le bien-fondé du 11 septembre 2013, §91).

En ce qui concerne la discontinuité pédagogique nuisant aux élèves en situation de handicap

113. Le Comité a constaté plus haut qu'un grand nombre d'enseignants de soutien se trouvent toujours dans une situation d'emploi précaire et que la plupart d'entre eux ne disposent pas d'une formation spécialisée. Sous l'angle de l'article 15§1, le Comité a précédemment clairement indiqué que l'aide humaine est un moyen particulièrement important permettant le maintien des enfants et adolescents autistes dans le cadre de l'école ordinaire (AEH c. France, réclamation n° 81/2012, *op. cit*., §85). L'incapacité de l'État à assurer la continuité du service tout au long de la scolarité des enfants concernés est de nature à élever des barrières au parcours scolaire des élèves en situation de handicap et rejeter ces derniers en dehors de l'école ordinaire (Forum européen des personnes handicapées (EDF) et Inclusion Europe c. France, réclamation n° 168/2018, *op. cit.*, §251). Le fait que les personnes devant fournir l'assistance pédagogique dont les élèves en situation de handicap ont besoin n'aient pas la capacité de le faire est également de nature à entraver la pleine réalisation du droit à une éducation inclusive.

114. Le Comité rappelle que lorsque la mise en œuvre de l'un des droits protégés par la Charte est exceptionnellement complexe et onéreuse, les mesures prises par l'Etat pour atteindre les objectifs de la Charte doivent remplir les trois critères suivants : « (i) une échéance raisonnable, (ii) des progrès mesurables et (iii) un financement utilisant au mieux les ressources qu'il est possible de mobiliser » (Autisme-Europe c. France, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, §53 ; AEH c. France, réclamation n° 81/2012, *op. cit.* §79, EDF et Inclusion Europe c. France, réclamation n° 168/2018, *op. cit.*, §180).

115. Le Comité observe que la loi cadre n° 104/1992 précise que l'enseignant de soutien est un enseignant ayant suivi une formation spécifique. Le Comité relève cependant que ce n'est que 25 ans plus tard, en 2017 que les dispositions relatives à la mise en œuvre de cette formation ont été adoptées (voir cadre juridique ci-dessus,

§§ 39-40). Pendant un quart de siècle, les élèves en situation de handicap n'ont donc pas pleinement bénéficié d'une assistance pédagogique spécialisée. Comme relevé plus haut, à cause des contrats encore largement temporaires pour une grande partie des enseignants de soutien, les élèves en situation de handicap changent souvent d'enseignant de soutien, ce qui contribue fortement à une discontinuité pédagogique pour les élèves concernés.

116. En ce qui concerne la formation des enseignants de soutien, le Comité note les mesures concrètes prises pour augmenter le nombre de places dans les parcours de spécialisation activés et note que les rapports de l'ISTAT soulignent qu'au cours des trois dernières années scolaires, la proportion d'enseignants de soutien spécialisés est passée de 63 % au cours de l'année scolaire 2019-2020 à 68 % au cours de l'année scolaire 2021-2022 (ISTAT, Rapport du 2 décembre 2022 sur l'éducation inclusive des élèves en situation de handicap – année scolaire 2021-2022, p. 3) et à 70% au cours de l'année scolaire 2022-2023 (ISTAT, Rapport du 2 février 2024 sur l'éducation inclusive des élèves en situation de handicap – année scolaire 2022-2023, p. 4). Dans son dernier rapport l'ISTAT fait néanmoins remarquer que très peu d'enseignants de soutien (que leurs situations soient précaires ou stables) savent se servir des outils technologiques qui pourraient faciliter l'inclusion des élèves en situation de handicap (ISTAT, rapport du 2 février 2024 sur « L'éducation inclusive des élèves en situation de handicap – année scolaire 2022-2023 », p. 6) et conclut que nonobstant les progrès réalisés en termes de formation spécifique sur les questions d'éducation inclusive, la pénurie d'enseignants de soutien spécialisés reste un problème critique.

117. Enfin, le Comité prend note qu'en mai et juillet 2024, le Gouvernement a adopté des dispositions urgentes pour remédier au problème du pourcentage élevé d'enseignants de soutien remplaçants. Des formations spécifiques ont été mises en place avec pour objectif de titulariser les enseignants de soutien remplaçants ayant au moins trois années scolaires d'expérience dans le domaine au cours des cinq dernières années. Le Comité cependant comprend que cette possibilité ne restera ouverte que jusqu'au 31 décembre 2025, laissant la situation incertaine pour les années suivantes. Par ailleurs, la situation des enseignants de soutien remplaçants dits « historiques » (c'est à dire ayant l'expérience requise mais pas forcément au cours des cinq dernières années scolaires) n'est quant à elle pas claire.

118. Le Comité dit, par conséquent, que la précarité persistante de l'emploi d'une proportion significative d'enseignants de soutien contribue fortement à un manque de continuité pédagogique pour les élèves concernés. Cette situation, combinée au manque de spécialisation en matière d'éducation inclusive d'un enseignant de soutien sur trois, entrave l'éducation inclusive des élèves en situation de handicap et constitue donc une violation de l'article 15§1 de la Charte.

En ce qui concerne les recours en justice en vue de l'attribution d'un enseignant de soutien ou davantage d'heures d'assistance pédagogique

119. Le Comité note également que l'ANIEF appelle l'attention sur les 2 314 recours introduits en Sicile en 2016 et souligne qu'un rapport de la Cour des comptes de 2018 indique que 8,5% des familles d'élèves en situation de handicap ont introduit un recours en vue de l'attribution de davantage d'heures d'assistance pédagogique. Le Comité note à cet égard que le dernier rapport de l'ISTAT indique que ce pourcentage

est tombé à 4% pour l'année scolaire 2022/2023. Toutefois, ce rapport relève également un manque d'informations sur les recours éventuels pour 11% des élèves en situation de handicap.

120. En l'absence d'informations sur ce sujet, le Comité n'est pas en mesure d'évaluer la situation à cet égard. Le Comité dit, par conséquent, qu'il n'y a pas de violation à cet égard.

CONCLUSION

Par ces motifs, le Comité conclut :

- à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 1§2 de la Charte en raison des conditions précaires d'emploi d'une proportion élevée d'enseignants de soutien d'élèves en situation de handicap ;

- à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 1§2 de la Charte en raison de la proportion élevée d'enseignants de soutien d'élèves en situation de handicap qui n'ont pas la spécialisation requise en éducation inclusive ;

- à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 15§1 de la Charte au motif que l'accès des élèves en situation de handicap à une éducation inclusive est entravé par la précarité persistante de l'emploi d'une proportion significative d'enseignants de soutien et un manque de spécialisation en éducation inclusive pour un enseignant de soutien sur trois ;

- à l'unanimité, qu'il n'y a pas violation de l'article 15§1 de la Charte en ce qui concerne les recours en justice en vue de l'attribution d'un enseignant de soutien ou davantage d'heures d'assistance pédagogique.

Carmen SALCEDO BELTRÁN	Aoife NOLAN	Henrik KRISTENSEN
Rapporteure	Présidente	Secrétaire exécutif