

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 avril 1975.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires culturelles (1), sur le projet
de loi d'orientation en faveur des personnes handicapées,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Henri CAILLAVET,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean de Bagnoux, président ; Georges Lamousse, Adolphe Chauvin, Henri Caillavet, Jean Fleury, vice-présidents ; Claudius Delorme, Maurice Vérillon, Jacques Habert, Mme Catherine Lagatu, secrétaires ; MM. Clément Balestra, Edmond Barrachin, René Billères, Jean-Pierre Blanc, Jacques Bordeneuve, Pierre Brun, Jacques Carat, Georges Cogniot, Jean Collery, Georges Constant, Raymond Courrière, Mme Suzanne Crémieux, MM. Charles Durand, Hubert Durand, François Duval, Léon Eeckhoutte, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Roger Houdet, Jean Lacaze, Adrien Laplace, Arthur Lavy, Jean Legaret, Kléber Malécot, André Messenger, Paul Minot, Michel Miroudot, Pouvanaa Oopa Tetuaapua, Sosefo Makape Papilio, Guy Pascaud, Pierre Petit, Fernand Poignant, Victor Provo, Roland Ruet, René Tinant.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (5^e législ.) : 951, 1353 et in-8° 205.

Sénat : 176, 211 (1974-1975).

Handicapés. — *Scolarité obligatoire - Formation professionnelle et promotion sociale - Aide sociale - Assurance maladie - Assurance vieillesse - Allocation d'éducation spéciale - Allocation d'éducation spécialisée - Allocation aux mineurs handicapés - Allocation aux handicapés adultes - Allocation de logement - Apprentissage - Orientation professionnelle - Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel - Centres d'aide par le travail - Code de la Sécurité sociale - Code de la famille et de l'aide sociale - Code du travail.*

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
PREMIÈRE PARTIE. — La situation actuelle	5
I. — Les besoins.....	5
II. — Les structures d'accueil.....	7
A. — Les établissements et les classes relevant du Ministère de l'Education.....	8
B. — Les établissements relevant du Ministère de la Santé.....	14
III. — Les personnels.....	16
A. — Le personnel enseignant.....	16
B. — Le personnel spécialisé.....	18
DEUXIÈME PARTIE. — Le projet de loi	21
I. — La scolarité des jeunes handicapés (article 2).....	21
II. — L'orientation des jeunes handicapés (article 4).....	24
III. — L'allocation d'éducation spéciale (article 6).....	26
IV. — L'emploi et l'orientation professionnelle des adultes handicapés (articles 9 et 11).....	28
V. — Les établissements recevant des personnes handicapées adultes n'ayant pu acquérir un minimum d'autonomie (articles 16 et 36 bis).....	30
Conclusion	36
Amendements présentés par la commission	39

INTRODUCTION

Le projet de loi sur lequel votre Commission des Affaires culturelles est appelée à rendre un avis a pour ambition d'assurer aux personnes handicapées « dans toute la mesure du possible, l'usage de leur autonomie grâce à la prévention des handicaps et inadaptations d'une part, à la réinsertion dans la vie professionnelle d'autre part, et de rendre plus effective dans tous les cas la solidarité au profit des handicapés et de leurs familles », ainsi que l'indique l'exposé des motifs d'un texte qui, préparé de longue date, a été amendé et adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale après de longs débats au cours de la dernière session parlementaire d'automne.

Le texte porte le titre de « loi d'orientation » mais, avec la définition des droits fondamentaux des personnes handicapées, il contient également un certain nombre de mesures concrètes destinées à améliorer les conditions dans lesquelles ces droits pourront effectivement s'exercer.

*
* *

La philosophie générale du projet consiste à substituer à la notion d'assistance celle de solidarité. Le projet tend en outre à favoriser l'intégration des personnes handicapées à la société, et c'est l'ensemble des problèmes posés par cette entreprise qui est envisagé, les règles proposées étant plus ou moins nouvelles et plus ou moins ambitieuses.

Qu'il s'agisse de l'éducation ou de la protection sociale des enfants et des adolescents handicapés, de la vie des adultes handicapés, des prestations qu'ils sont susceptibles de recevoir, de l'aide sociale ou des diverses mesures qui tendent à rendre moins difficile et plus heureuse l'existence quotidienne des handicapés, ce sont en effet tous les aspects de la vie et de l'éventuelle intégration des handicapés à la société qui sont pris en compte, sans que des distinctions entre les diverses natures et les divers degrés de handicaps soient clairement établies.

C'est principalement le chapitre premier du projet de loi qui intéresse votre commission puisqu'il a pour objet, des articles 2 à 6 inclus, l'éducation des enfants et adolescents handicapés. Votre rapporteur devra également examiner certaines des dispositions du chapitre II qui sont relatives à la formation et l'orientation professionnelle des personnes handicapées.

Par des réunions communes avec la Commission des Affaires sociales, votre commission a entendu au cours de la dernière intersession, outre le Ministre de la Santé et le Secrétaire d'Etat chargé de l'Action sociale, les représentants de certaines organisations et associations intéressées, et notamment du Syndicat national des instituteurs et du Syndicat national des enseignants du second degré.

Afin d'éviter de faire double emploi avec le rapport fait par M. Gravier au nom de la Commission des Affaires sociales, l'avis de votre rapporteur mettra surtout l'accent sur les dispositions relatives à l'éducation, la formation et l'orientation qui, dans l'article premier du texte qui nous est soumis, constituent des droits fondamentaux reconnus aux personnes handicapées. Il y a lieu de s'interroger particulièrement sur le rôle que doit jouer le Ministère de l'Education en cette matière, et quels rapports doivent exister entre lui et les autres départements ministériels intéressés, et en premier lieu le Ministère de la Santé.

PREMIERE PARTIE

LA SITUATION ACTUELLE

I. — Les besoins.

Une note récente du Ministère de l'Education estime qu'en France une personne sur douze est atteinte d'un handicap et que 150 000 handicapés moteurs et 20 000 handicapés sensoriels sont âgés de cinq à vingt-cinq ans, sans compter les déficients visuels et auditifs et environ 700 000 handicapés mentaux du même âge.

Selon une estimation de la Direction de l'Action sociale, l'effectif des handicapés dans une tranche d'âge de cinq à dix-neuf ans se répartit comme suit :

— débiles mentaux :

— légers	380 000
— légers avec troubles associés	70 000
— moyens	125 000
— profonds	95 000
— arriérés profonds	30 000

Le nombre des enfants débiles de zéro à cinq ans avoisinerait 100 000.

— handicapés physiques :

— déficients moteurs : de 63 000 à 143 000.

Le recensement de cette catégorie de handicapés est difficile du fait de la scolarisation dans des classes ordinaires de jeunes handicapés légers ;

— déficients sensoriels : 325 000, dont 12 500 déficients visuels et 19 500 déficients auditifs.

En fonction du degré de leur handicap, les enfants et les adolescents relèvent du Ministère de l'Education ou du Ministère de la Santé : le Ministère de l'Education accueille les jeunes handicapés physiques ou mentaux, légers ou moyens, le Ministère de la Santé reçoit les handicapés profonds.

L'intergroupe « Enfance handicapée » du VI^e Plan estimait le nombre des enfants et adolescents de cinq à dix-huit ans exigeant un enseignement spécial, adapté à leur handicap et relevant du Ministère de l'Education, à 634 600, auxquels il faut ajouter 225 220 autres, plus touchés encore, qui relèvent des structures d'accueil du Ministère de la Santé.

Les structures d'accueil actuellement existantes sont loin d'être suffisantes si l'on sait que, à la rentrée scolaire de 1974, 280 000 places seulement étaient offertes par le Ministère de l'Education dans des établissements ou des classes spéciales. De grands efforts ont certes été fournis au cours des dix dernières années puisque le nombre des bénéficiaires de l'éducation spécialisée était de 124 000 en 1965 et que, en 1973, les crédits d'équipement consacrés dans le budget de l'Education nationale à l'éducation spécialisée étaient d'environ 200 millions de francs, alors qu'ils n'atteignaient que 12 millions de francs au début du V^e Plan.

Mais les efforts accomplis sont encore loin de répondre à tous les besoins. L'intégration des jeunes handicapés en milieu scolaire est un problème de structures, de personnels, de mœurs et de mentalité, que le présent projet de loi cherche à résoudre, mais il est aussi un problème financier dont la solution ne saurait être trouvée tant que des dotations budgétaires plus importantes ne seront pas consacrées à la réalisation des capacités d'accueil de ceux pour qui l'éducation spéciale est nécessaire.

Les insuffisances qui viennent d'être soulignées sont inégalement réparties et frappent plus spécialement, outre les handicapés physiques profonds atteints de plusieurs infirmités, les handicapés mentaux âgés de douze à seize ans.

En effet, les enfants handicapés physiques d'intelligence normale sont pratiquement tous accueillis par le Ministère de l'Education, mais la moitié des enfants débiles, légers et moyens, ne trouvent pas encore de place dans les établissements actuellement existants. Si, dans l'enseignement élémentaire, qui accueille les enfants de six à douze ans, le nombre des places offertes correspond à peu près aux besoins, compte tenu de ce que certains handicapés légers sont scolarisés dans des classes ordinaires, les possibilités d'accueil des handicapés de douze à seize ans et plus sont très insuffisantes, puisqu'on ne compte que 85 000 places pour 220 000 enfants et adolescents.

La décision de créer une section d'éducation spécialisée (S. E. S.) de 96 élèves pour 4 collèges d'enseignement secondaire de 600 places sera-t-elle suffisante ?

Quant aux handicapés profonds, qui relèvent du Ministère de la Santé, le déficit serait encore plus grave. Selon une organisation de parents d'enfants handicapés, les instituts médico-pédagogiques et médico-professionnels n'offriraient qu'un nombre très limité de places. Mais le Ministère de la Santé assure de son côté que les besoins sont presque totalement satisfaits pour les débiles moyens et satisfaits environ à moitié pour les débiles profonds et les arriérés. Il faut noter que la plupart des instituts pour handicapés profonds sont créés sur l'initiative d'associations privées sans but lucratif et sont agréés ou conventionnés par le Ministère de la Santé.

II. — Les structures d'accueil.

Ainsi que l'indique la circulaire n° 65-348 du 21 septembre 1965, l'action du Ministère de l'Education dans le domaine de l'éducation spéciale doit être dominée par le souci de maintenir autant que faire se peut les enfants dans le cadre scolaire normal en créant des classes ou des sections directement rattachées aux établissements ordinaires existants, le recours à des établissements spécialisés devant constituer l'exception.

La dualité des structures d'accueil des enfants handicapés par le Ministère de l'Education a pour origine la loi du 15 avril 1909 qui prévoyait, en son article premier, que « sur la demande des communes et des départements, peuvent être créées pour les enfants arriérés des deux sexes :

« 1° Des classes de perfectionnement annexées aux écoles élémentaires publiques ;

« 2° Des écoles autonomes de perfectionnement qui pourront comprendre un demi-pensionnat et un internat. »

Quant aux actions relevant du Ministère de la Santé, elles s'adressent aux handicapés les plus gravement atteints et s'exercent dans des établissements qui ont généralement pour origine l'initiative privée et qui peuvent être agréés ou conventionnés par le Ministère de la Santé.

A. — LES ÉTABLISSEMENTS ET LES CLASSES RELEVANT
DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION

Dans ce domaine, il existe tout d'abord un secteur public constitué par des classes et des établissements publics créés par l'État, comme les écoles nationales de perfectionnement (E.N.P.), ou par les collectivités locales recevant l'aide de l'État ; il s'agit des classes de perfectionnement dans l'enseignement élémentaire, des sections d'éducation spécialisée (S.E.S.) et des classes ateliers rattachées à un C.E.S. Les classes d'adaptation, d'une importance numérique moins grande, couvrent l'ensemble des niveaux d'enseignement.

La règle y est la gratuité de l'enseignement lui-même et la compensation des dépenses d'hébergement dans le cadre des diverses aides de l'État aux familles, notamment de la législation des bourses.

Parallèlement, fonctionnent des écoles et des établissements scolaires privés pour handicapés qui, jouissant de la même situation juridique que l'enseignement privé pour non-handicapés, reçoivent par conséquent les mêmes aides de l'État.

1° *Les classes et établissements du cadre scolaire normal.*

Ainsi que le précise le rapport présenté par M. Blanc au nom de la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi, les capacités d'accueil offertes en 1974 par le Ministère de l'Éducation aux enfants et adolescents handicapés dans le cadre scolaire normal sont les suivantes :

- 12 960 classes de perfectionnement, offrant 181 440 places ;
- 4 800 sections d'éducation spécialisée et 400 classes ateliers, offrant au total 74 000 places ;
- 966 classes d'adaptation, offrant 11 840 places.

a) *Les classes de perfectionnement :*

La circulaire n° 65-348 du 21 septembre 1965 prévoit que les classes de perfectionnement sont annexées à une école primaire et sont, dans la mesure du possible, groupées par deux, chacune

d'elles devant accueillir quinze élèves. La même circulaire indique que ces classes sont destinées à la scolarisation des débiles légers, des débiles légers avec troubles associés légers et des débiles moyens.

b) *Les sections d'éducation spécialisée (S. E. S.) :*

L'organisation et le fonctionnement des S. E. S. créées dans le cadre des C. E. S. pour l'accueil des déficients intellectuels légers sont prévus par la circulaire n° IV - 67-530 du 27 décembre 1967 qui fait suite à la circulaire du 21 septembre 1965.

Les S. E. S. sont destinées à accueillir de 90 à 96 élèves déficients intellectuels légers des deux sexes à la sortie des classes de perfectionnement. Elles assurent un enseignement général ainsi qu'une formation préprofessionnelle et professionnelle.

Les S.E.S. sont créées par le Ministre de l'Education sur proposition des recteurs et sont soumises au régime administratif financier et comptable de l'établissement auquel elles sont annexées et dont elles constituent une partie intégrante.

Le régime des élèves est celui des autres élèves de C. E. S., notamment en ce qui concerne les bourses.

L'enseignement dans les S. E. S. cherche à concilier une instruction générale avec une formation préprofessionnelle. Dans les classes accueillant les élèves de moins de quatorze ans, les programmes d'étude sont les suivants :

— acquisition des techniques de communication (lecture, élocution), éléments de calcul, opérations logiques élémentaires, mensurations, évaluations ;

— étude pratique du milieu naturel et humain, formation morale et civique, code de la route, initiation pratique à la vie sociale ;

— initiation esthétique ;

— éducation gestuelle, travaux manuels ;

— éducation physique et plein air.

Dans les classes accueillant les adolescents de plus de quatorze ans, les activités des élèves sont les suivantes :

— activités d'expression, opérations logiques, mensurations, calcul appliqué, en liaison étroite avec les activités d'atelier et qui représentent environ le tiers de l'horaire hebdomadaire ;

- préparation à la vie sociale et professionnelle ;
- formation préprofessionnelle en atelier, éléments de dessin normalisé, de technologie, d'analyse de fabrication. Ces activités représentent la moitié de l'horaire total.
- éducation physique et plein air.

Les S. E. S. accueillent les élèves à l'âge de douze ans et les conservent jusqu'à dix-huit ans dans certains cas.

c) *Les classes d'adaptation :*

Comme l'indique la circulaire n° IV - 70-83 du 9 février 1970, les classes d'adaptation, dans les écoles maternelles, sont destinées à accueillir des enfants qui rencontrent des difficultés à l'école maternelle et qui semblent voués à l'échec au niveau de l'enseignement élémentaire pour des raisons diverses : « enfants présentant des retards de maturité, enfants subissant des blocages affectifs, des troubles psychomoteurs divers, enfants dont le milieu familial ou social a retardé le développement, principalement sur le plan de la communication, enfants présumés déficients intellectuels, handicapés moteurs ou sensoriels légers, déficients physiques ».

Dans l'enseignement élémentaire, les classes d'adaptation accueillent des enfants que leur quotient intellectuel conduirait à classer dans la catégorie des débiles légers « mais pour lesquels l'anamnèse permet de formuler l'hypothèse que des causes circonstancielles ont provoqué une détérioration qui peut ne pas être définitive ». Leur objectif est de réduire les retards provoqués par les conditions dans lesquelles l'enfant s'est développé afin de le réinsérer dans une classe normale. Le placement dans ces classes doit être essentiellement temporaire.

Au niveau du second degré, les classes d'adaptation sont destinées à l'accueil d'enfants et d'adolescents d'intelligence normale en situation d'échec scolaire pour des raisons d'ordre relationnel. Elles ont pour vocation de soutenir une action thérapeutique précise et de favoriser la résolution de problèmes effectifs qui compromettaient la scolarité de l'élève, ainsi que de constituer une posture permettant une réadaptation progressive à l'enseignement normal d'enfants qui l'avaient quitté.

d) *Les groupes d'aide psychopédagogiques (G. A. P. P.) :*

Ainsi que l'indique la circulaire n° IV-70.83 du 9 février 1970, le groupe d'aide psychopédagogique (G. A. P. P.) est une équipe constituée par un psychologue et un ou plusieurs rééducateurs. En règle générale, le G. A. P. P. compte trois personnes : un psychologue scolaire, un rééducateur psychopédagogique et un rééducateur psychomoteur.

Chaque G. A. P. P. a la charge d'un ou de plusieurs groupes scolaires et a pour fonction de résoudre au sein du milieu scolaire ordinaire les problèmes d'adaptation qui se posent pour certains élèves. Ses interventions prennent la forme de rééducations psychopédagogiques ou psychomotrices, pratiquées individuellement ou par petits groupes dès les premiers signes qui font apparaître chez un enfant le besoin d'un tel apport.

Lorsqu'un élève présente des difficultés particulières d'adaptation, le G. A. P. P. l'adresse à la commission médico-pédagogique compétente pour qu'il fasse l'objet d'un examen multidisciplinaire approfondi et qu'il reçoive une rééducation par des techniques autres que celles dont dispose le groupe.

Les enfants qui bénéficient de ces rééducations peuvent le plus souvent continuer à fréquenter la classe où ils étaient quand leurs difficultés sont apparues.

L'intervention du G. A. P. P. est destinée à les aider à s'adapter au cadre scolaire ordinaire.

Les G. A. P. P., pour être efficaces, doivent pouvoir intervenir auprès des élèves dès leur plus jeune âge, une action précoce étant un facteur important de la réussite de l'adaptation. C'est pourquoi leur implantation a été favorisée au niveau de l'enseignement préscolaire.

Ils sont invités à travailler en liaison avec les parents, les maîtres, le médecin scolaire et l'assistance sociale de l'établissement. Aux familles, les G. A. P. P. transmettent des informations sur la nature et le degré du handicap de l'enfant, sur les aides spécifiques que ce handicap rend nécessaires et sur les conséquences qu'il peut avoir sur l'avenir de l'enfant. Aux maîtres des classes ordinaires les G. A. P. P. apportent tous conseils et toute assistance nécessaires.

Chaque G. A. P. P. est chargé de l'observation d'un groupe de mille élèves, dont une cinquantaine nécessite une attention particulière.

Au total, 713 G. A. P. P. sont actuellement en place et 200 G. A. P. P. supplémentaires devraient être créés au cours de cette année. Ce nombre reste encore insuffisant si l'on tient compte de l'effectif total de la population scolaire pré-élémentaire et élémentaire.

*
* *

Il faut également tenir compte, en plus des élèves accueillis dans ces classes fonctionnant dans le cadre scolaire normal, de certains enfants atteints de handicaps moteurs légers qui sont scolarisés dans les classes ordinaires des différents niveaux d'enseignement. Leur nombre est difficile à évaluer avec précision, de même que celui des enfants présentant un handicap intellectuel léger qui fréquentent les classes de filière III du premier cycle du second degré.

*
* *

Telles sont les structures d'accueil offertes par le Ministère de l'Education et inscrites dans le cadre scolaire normal.

En dehors de ce cadre, il a été institué des écoles nationales de perfectionnement.

2° *Les écoles nationales de perfectionnement (E. N. P.).*

Les écoles nationales de perfectionnement, faisant suite aux écoles autonomes de perfectionnement de la loi du 15 avril 1909, ont été créées par la loi n° 51-1487 du 31 décembre 1951.

Il s'agit d'établissements primaires publics spécialisés, d'après le décret n° 54-46 du 4 janvier 1954, pour prendre en charge les élèves « qui ne peuvent fréquenter utilement les classes normales d'enseignement général ou professionnel ». Selon l'article 3 du décret, ces établissements « dispensent l'instruction, l'éducation et, pour les élèves de plus de quatorze ans, une formation professionnelle appropriée ».

La circulaire du 21 septembre 1965 précise que les E. N. P. ont une capacité de 150 élèves, dont 120 internes, et accueillent :

— soit les débiles moyens, au niveau élémentaire à titre exceptionnel et au niveau du premier cycle ;

— soit des débiles légers, également au niveau élémentaire à titre exceptionnel et au niveau du premier cycle, qui sont en même temps des cas sociaux, et dont la situation familiale nécessite un placement en internat, ou dont la débilité s'accompagne de certains troubles associés, ou dont le placement en école autonome s'impose, soit pour des raisons géographiques, soit pour des raisons de spécialisation professionnelle.

C'est le Ministère de l'Éducation, au niveau de l'administration centrale, qui décide de l'implantation des E. N. P.

L'effectif actuel des 71 E. N. P. existantes est de 13 542 élèves, 3 082 élèves nouveaux ayant été accueillis à la rentrée scolaire de 1974 et trois écoles nouvelles ouvertes à cette date. L'ouverture de cinq écoles est prévue au cours de cette année. Les E. N. P. existantes sont spécialisées par catégorie de handicap :

- 44 E. N. P. pour déficients intellectuels légers ;
- 15 E. N. P. pour déficients intellectuels moyens ;
- 4 E. N. P. pour handicapés moteurs ;
- 1 E. N. P. pour déficients auditifs ;
- 3 E. N. P. pour déficients visuels ;
- 3 E. N. P. pour troubles du comportement et de la conduite ;
- 1 E. N. P. accueillant des élèves connaissant des difficultés familiales.

Ainsi que l'indiquait le rapporteur de votre commission à l'occasion du budget du Ministère de l'Éducation pour 1975, l'action éducative entreprise dans les E. N. P. vise à préparer les élèves à leur entrée dans la vie sociale et professionnelle, quel que soit le secteur d'activité et quel que soit le handicap de l'élève accueilli.

Tout en cherchant à consolider et à améliorer les connaissances de base de l'élève, une ouverture de l'école sur le monde extérieur est proposée par les maîtres d'enseignement général (sorties, enquêtes, visites d'ateliers, de magasins, de chantiers). En dehors des apprentissages de base, une place est réservée aux travaux

préparant les élèves à leur future insertion dans la vie active comme l'étude de la législation du travail, l'instruction civique, le code de la route, l'hygiène et la sécurité, par exemple.

Dans le cadre des enseignements professionnels, les travaux d'atelier ont pour but de résoudre des problèmes techniques concrets. Les élèves sont parfois appelés à compléter l'équipement de l'école, à améliorer l'installation des locaux et à participer à leur entretien. L'orientation de l'élève est faite au cours de la première année pendant la période de polyvalence. L'appréciation des aptitudes et des résultats, le choix personnel, l'avis des familles déterminent le placement de l'élève dans l'atelier définitif.

La liaison entre les classes et les ateliers se fait au cours de réunions entre instituteurs et professeurs d'enseignement technique.

La vie à l'internat prépare l'élève à sa future insertion sociale. Les réunions de groupe en vue de l'organisation du temps de loisir, du fonctionnement des clubs. Les discussions contribuent à résoudre certains problèmes de comportement ; les relations qui s'y créent s'acheminent progressivement vers des rapports sociaux normaux. Des activités éducatives (jardinage, participation à des travaux de poterie, émaux, peinture et décoration, modélisme) contribuent au développement du sens esthétique et permettent la valorisation de certains élèves et la prise de conscience de leurs facultés de création.

B. — LES ÉTABLISSEMENTS RELEVANT DU MINISTÈRE DE LA SANTÉ

Les établissements relevant du Ministère de la Santé accueillent d'une façon générale les enfants et adolescents présentant des handicaps sérieux, et tout particulièrement les handicapés mentaux profonds, pour lesquels l'aspect médical prédomine.

C'est environ 130 000 jeunes handicapés qui, en 1971, étaient accueillis dans ces établissements que l'on peut répartir en cinq grandes catégories :

- les instituts médico-pédagogiques et les instituts médico-professionnels (I.M.P.) ;
- les centres de rééducation, pour les enfants présentant des troubles du caractère et du comportement ;
- les instituts d'éducation sensorielle ;
- les instituts d'éducation motrice.

Il faut également signaler les centres médico-psycho-pédagogiques qui offrent les possibilités d'une rééducation aux handicapés les plus gravement atteints.

*
* *

Conformément à l'esprit du projet de loi qui est soumis à notre examen, les structures d'accueil offertes par le Ministère de l'Education et fonctionnant dans le cadre scolaire normal, doivent rester, dans la mesure du possible, le droit commun de la scolarisation de la plupart des enfants et adolescents handicapés.

Ce principe ne constitue pas une innovation car on le retrouve dans les textes actuellement applicables dans ce domaine.

La circulaire n° 65-348 du 21 septembre 1965 prévoit en effet que « les différentes catégories d'enfants inadaptés doivent être scolarisés dans des conditions aussi proches que possible de la normale en évitant de les séparer de leur milieu naturel, familial et scolaire ». C'est pourquoi la circulaire recommandait la création de classes spéciales d'externat annexées aux établissements scolaires ordinaires des différents niveaux d'enseignement, dans tous les cas où la nature des handicaps des enfants et la concentration des effectifs le permettent. Le recours aux établissements spécialisés avec internat, c'est-à-dire aux écoles nationales de perfectionnement, doit être l'exception et, ajoute la circulaire, « demeure indispensable dans deux types de cas, en raison :

— de la cause de l'inadaptation qui, soit par sa complexité (déficients intellectuels avec troubles associés par exemple), soit par sa nature (infirmes moteurs graves par exemple) rend indispensable le placement dans un établissement particulier ;

— de la dispersion géographique des enfants inadaptés (cas des zones de faible densité de population) qui ferait obstacle à la mise en place d'un dispositif pédagogique complet ».

On retrouve également dans le projet de loi proposé un souci qui s'exprime dans la réglementation actuelle : celui de préparer les adolescents handicapés à leur insertion dans la vie professionnelle.

La circulaire du 21 septembre 1965 dispose en effet que la scolarisation des enfants inadaptés doit permettre, au terme des

études, une insertion efficace dans la vie active et que l'enseignement dispensé ne doit pas se limiter à une formation générale plus ou moins poussée mais doit comporter une part suffisante de formation professionnelle en vue d'assurer l'avenir et la progression sociale de ces enfants. Dans ces conditions, il est prévu qu'au cours des dernières années scolaires les jeunes handicapés reçoivent une formation préprofessionnelle adaptée à leurs capacités intellectuelles ou physiques.

III. — Les personnels.

Les départements ministériels intéressés de près ou de loin par l'éducation et la formation des jeunes handicapés ont institué des diplômes sanctionnant la qualification des personnels s'occupant de l'enfance handicapée.

Cette tâche relève principalement du Ministère de l'Éducation et de celui de la Santé.

On peut distinguer le personnel enseignant du personnel spécialisé, dont les fonctions sont plus spécifiques.

A. — LE PERSONNEL ENSEIGNANT

En même temps qu'elle créait un enseignement spécialisé pour les enfants et adolescents débiles mentaux, la loi du 15 avril 1909 a prévu que la qualification des maîtres qui en seraient chargés devraient être reconnue par un diplôme spécial.

Les maîtres doivent être titulaires, pour enseigner dans les classes ou les établissements de l'éducation spécialisée, soit du certificat d'aptitude à l'enseignement des enfants arriérés (C.A.E.A.), soit du certificat d'aptitude à l'enseignement des écoles de plein air (C.A.E.P.A.), soit du certificat d'aptitude à l'éducation des enfants et adolescents déficients ou inadaptés (C.A.E.I.).

Le C.A.E.I., qui s'est substitué au C.A.E.A. et au C.A.E.P.A., a été créé par le décret n° 63-713 du 12 juillet 1963, modifié par le décret n° 67-400 du 9 mai 1967 ; il prévoit que les maîtres ont deux possibilités pour obtenir le certificat : soit se présenter comme « candidats libres » à l'examen, soit être admis à participer à un stage de préparation.

Les candidats à ce diplôme sont, d'après le décret du 9 mai 1967 :

- les instituteurs et institutrices pourvus du certificat d'aptitude pédagogique et qui auront :
 - soit effectué la première année du stage de formation organisé par le Ministère de l'Education ;
 - soit enseigné pendant quatre ans à la fin de l'année scolaire au cours de laquelle ils demandent leur inscription à l'examen ;
- les maîtres de l'enseignement privé pourvus du certificat d'aptitude pédagogique et justifiant de quatre années d'enseignement à la fin de l'année scolaire au cours de laquelle ils demandent leur inscription à l'examen.

Parmi les épreuves de l'examen, certaines portent sur les problèmes physiologiques, psychologiques, sociologiques et pédagogiques propres aux enfants déficients et inadaptés.

On comptait, en octobre 1973, trois centres nationaux et trente centres régionaux chargés d'organiser les stages de préparation. Dans chaque académie est implanté au moins un centre de formation.

Le C.A.E.I. comporte un certain nombre d'options, qu'un arrêté du 3 janvier 1964 a fixé à huit :

- déficients intellectuels ;
- enfants présentant des troubles du comportement et de la conduite ;
- réadaptations psychopédagogiques ;
- déficients physiques ;
- handicapés moteurs ;
- déficients visuels ;
- handicapés auditifs ;
- handicapés sociaux.

Le C. A. E. I. est un diplôme propre à l'Education nationale ; il appartient à ce ministère de déterminer, d'une manière générale, les modalités de l'examen et de décerner le diplôme.

Au total, c'est environ 19 000 personnes qui, relevant du Ministère de l'Education, s'occupent de l'enfance handicapée, et l'on estime que 2 200 maîtres environ subissent chaque année les

épreuves de l'examen du C. A. E. I. Mais, malgré les efforts entrepris, le nombre des titulaires du diplôme reste insuffisant puisqu'on observe dans certains départements des ouvertures de classes dans des établissements spécialisés sans que des maîtres spécialisés y soient affectés, les classes étant alors confiées à des instituteurs non titulaires du C. A. E. I.

Votre commission regrette cette situation qui, malgré le dévouement des personnels engagés dans l'éducation spécialisée, est contraire aux intérêts des enfants et adolescents handicapés.

B. — LE PERSONNEL SPÉCIALISÉ

Les éducateurs spécialisés constituent un personnel qui n'a pas de fonction enseignante mais qui est chargé d'encadrer les jeunes handicapés en dehors des heures de classe et d'atelier.

Il s'agit d'un personnel qualifié pour lequel le décret n° 67-138 du 22 février 1967, modifié par le décret n° 73-116 du 7 février 1973, a créé le diplôme d'Etat d'éducateur spécialisé. Le diplôme, qui est décerné au nom du Ministre de l'Education par le recteur d'académie, s'obtient à la suite d'un examen public organisé conjointement par le Ministre de la Justice, le Ministre de l'Education, le Ministre de la Santé et le Secrétaire d'Etat chargé de la Jeunesse et des Sports.

L'examen est ouvert aux candidats qui, après avoir fait l'objet d'une sélection effectuée dans certaines conditions, ont bénéficié :

— soit d'une formation à plein temps de trois ans ;

— soit d'une formation en cours d'emploi de quatre ans au minimum pour les candidats occupant un poste d'éducateur dans un établissement ou service pour inadapté soit public, soit privé (sous certaines conditions).

Dans certains cas, des dispenses de scolarité ou d'épreuves peuvent cependant être accordées à certaines catégories de candidats. Les formations reçues par les candidats au diplôme ne peuvent être dispensées que par les établissements publics d'enseignement figurant sur une liste arrêtée par les ministres intéressés par l'organisation de l'examen.

Contrairement au C. A. E. I., c'est un arrêté interministériel et non un arrêté du Ministre de l'Education qui détermine les modalités pratiques et l'organisation de l'examen.

Avec les éducateurs spécialisés, comptent également parmi le personnel spécialisé chargé de l'enfance handicapée :

- les aides médico-psychologiques ;
- les moniteurs-éducateurs, pour lesquels un certificat d'aptitude a été créé en 1970 ;
- les jardinières d'enfants diplômées et spécialisées après une troisième année d'études pour les enfants handicapés.

Enfin, il faut souligner la place importante occupée auprès des handicapés par les différentes professions d'auxiliaires médicaux, qu'il s'agisse des infirmiers et infirmières, masseurs-kinésithérapeutes, orthophonistes, etc.

DEUXIEME PARTIE

LE PROJET DE LOI

En quoi le projet de loi qui est soumis à notre examen doit-il améliorer le régime actuel de la scolarisation et de la formation des enfants et adolescents handicapés ?

Quelles modifications apporte-t-il à l'orientation professionnelle des adultes handicapés ?

Pour rester dans le domaine de ses compétences, votre commission vous propose d'examiner successivement les points suivants :

- la scolarité des jeunes handicapés et la mise en œuvre de l'obligation scolaire ;
- l'orientation des jeunes handicapés ;
- l'allocation d'éducation spéciale ;
- l'emploi et l'orientation professionnelle des adultes handicapés ;
- les établissements recevant des personnes handicapées adultes n'ayant pu acquérir un minimum d'autonomie.

I. — La scolarité des jeunes handicapés.

Le présent projet de loi consacre le droit à l'éducation des mineurs handicapés (physiques, sensoriels ou mentaux). Avec les autres droits énumérés à l'article premier du projet, le droit à l'éducation des handicapés constitue une obligation nationale que, par leurs interventions, mettent en œuvre « les familles, l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics, les organismes de Sécurité sociale, les associations, les groupements, organismes et entreprises publics et privés (...) en vue notamment d'assurer aux personnes handicapées toute l'autonomie dont elles sont capables ».

L'obligation scolaire est un principe absolu qui ne souffre aucune exception autre que celle imposée par la nature. Le projet de loi qui nous est soumis rappelle et confirme non seulement expressément ce droit, mais en outre le principe d'une éducation spéciale pour ceux qui ne peuvent bénéficier d'une scolarité normale.

Le principe d'instruction primaire obligatoire pour les enfants des deux sexes âgés de six ans révolus à quatorze ans révolus (l'ordonnance du 6 janvier 1959 ayant, comme on le sait, porté cette limite à seize ans) a été posé par la loi du 28 mars 1882 et s'applique à tout enfant, même handicapé. Dans son article 4, elle prévoit qu'« un règlement déterminera les moyens d'assurer l'instruction primaire aux enfants sourds-muets et aux aveugles ». La loi du 15 avril 1909, de son côté, n'avait fait qu'autoriser la création par les départements ou les communes d'écoles et de classes pour « enfants arriérés », et les règles actuellement en vigueur dans ce domaine sont de nature réglementaire.

L'obligation scolaire doit être adaptée aux besoins spécifiques de chaque catégorie de handicapés et, à défaut d'éducation ordinaire, les enfants et adolescents handicapés reçoivent une éducation spéciale déterminée, ainsi que le précise l'article 2 du projet, « en fonction des besoins particuliers de chacun d'eux ».

Ainsi que l'indiquait la loi de 1909, l'éducation spéciale est assurée, soit dans des classes annexées à des établissements ordinaires, soit dans des établissements ou par des services spécialisés. Le projet précise que l'éducation spéciale a de multiples aspects qui dépassent ceux de l'enseignement proprement dit, puisqu'elle « associe des actions pédagogiques, psychologiques, sociales, médicales et paramédicales ».

Votre commission a estimé que le texte proposé pour l'article 2 du projet ne mettait pas suffisamment l'accent sur trois points importants de la scolarisation des jeunes handicapés :

1° L'OBLIGATION SCOLAIRE

L'Assemblée Nationale a substitué à la notion d'obligation scolaire celle d'obligation éducative, qui a paru équivoque et ambiguë à votre commission puisque les textes fondamentaux sur l'enseignement soumettent tous les enfants, handicapés ou non, à l'obligation scolaire.

Les structures scolaires ordinaires ne sont pas propres à accueillir certaines catégories d'enfants handicapés, et c'est pourquoi il existe les classes et établissements d'éducation spéciale, mais votre commission estime que, dans l'esprit d'intégration des personnes handicapées qui est celui du projet de loi, c'est à l'obligation scolaire telle qu'elle est entendue traditionnellement qu'il convient de soumettre les enfants handicapés dans toute la mesure où la nature n'oppose pas d'empêchement dirimant et ne contraint pas à donner à l'obligation scolaire une forme particulière.

La notion d'obligation scolaire, telle qu'elle figurait dans le texte du projet de loi présenté par le Gouvernement, a paru à votre commission préférable à celle d'obligation éducative. Il paraît en outre très souhaitable d'affirmer expressément que l'éducation spéciale peut être commencée avant et poursuivie après le temps de l'obligation scolaire.

2° L'ÉDUCATION SPÉCIALE

L'éducation spéciale, lorsqu'elle est nécessaire, doit avant tout être déterminée en fonction des besoins spécifiques de chaque catégorie d'enfants handicapés. Votre commission approuve la disposition de l'article qui consacre cette idée, ainsi que le souci des auteurs du texte de satisfaire cette obligation de préférence dans le cadre scolaire ordinaire, mais elle ne juge pas utile de reprendre l'énumération des différentes actions qui constituent l'éducation spéciale car, aussi complète soit-elle, toute définition risque de présenter un caractère limitatif.

3° LA DURÉE DE L'ÉDUCATION SPÉCIALE.

La scolarité obligatoire, fixée à partir de l'âge de six ans par la loi de 1882, a été prolongée jusqu'à l'âge de seize ans par l'ordonnance de 1959.

Votre commission, cependant, estime que ces limites ne doivent pas être retenues pour certains enfants et adolescents handicapés qui satisfont à l'obligation scolaire en recevant une éducation spéciale. En effet, certains enfants handicapés ont besoin d'une éducation prolongée pour qu'elle puisse véritablement porter ses fruits, et il faut prévoir que les limites d'âge de l'éducation spéciale

peuvent ne pas être les mêmes que celles de la scolarité ordinaire, de la même manière que l'éducation spéciale est faite d'actions qui, par définition, la distinguent de la scolarité ordinaire.

Le texte du projet, parce qu'il fait référence à l'enseignement pré-élémentaire, prévoit que l'éducation spéciale peut être dispensée avant l'âge de six ans. Votre commission estime qu'elle doit également pouvoir être poursuivie au-delà de l'âge de seize ans.

Tels sont les motifs de l'amendement que votre commission propose pour une nouvelle rédaction de l'article 2 du projet.

II. — L'orientation des jeunes handicapés.

L'orientation des enfants et adolescents handicapés est actuellement le fait de deux commissions :

- la commission médico-pédagogique prévue par l'article 12 de la loi de 1909, et qui relève du Ministère de l'Education ;
- la section des mineurs de la commission départementale d'orientation des infirmes, qui fonctionne sous la tutelle du Ministère de la Santé.

La commission médico-pédagogique détermine quels élèves ne peuvent être admis ou maintenus dans les classes primaires publiques et, parmi eux, ceux qui peuvent être reçus dans une classe ou une école spéciale. Le cas de tous les enfants inadaptés à une scolarité normale du fait de déficiences intellectuelles ou sensorielles ou de troubles neurologiques ou du comportement relève de sa compétence. Une circulaire du 22 avril 1958, relative à l'organisation et au fonctionnement des commissions médico-pédagogiques, précise qu'une commission doit fonctionner dans toute circonscription d'inspection primaire comptant une ou plusieurs classes ou écoles de perfectionnement.

Quant à la section des mineurs de la commission d'orientation des infirmes, elle est compétente pour se prononcer sur les soins ou le régime d'instruction qui peuvent être dispensés aux mineurs dont les parents sollicitent l'aide sociale et à ce titre, donne son avis sur le placement de l'enfant dans un établissement.

Ces deux instances apparaissent bien proches l'une de l'autre dans leurs attributions comme dans leur composition puisque chargées toutes les deux de l'orientation des jeunes handicapés vers

l'une des catégories d'établissements existants elles comptent comme membres communs un médecin de réserve de santé scolaire et universitaire, un médecin spécialiste, un orientateur professionnel et un éducateur spécialisé.

C'est pourquoi le projet de loi les supprime pour les unifier dans chaque département en une commission de l'éducation spéciale. La commission comprendra notamment des personnes qualifiées nommées sur proposition des associations de parents d'élèves et des associations représentatives ; ses compétences et ses pouvoirs seront particulièrement étendus. En effet, la nouvelle commission, d'après l'article 4 du projet, se prononce sur l'orientation de l'enfant ou de l'adolescent et a compétence pour imposer l'accueil à l'établissement scolaire ordinaire. Elle apprécie si l'état de l'enfant ou de l'adolescent justifie l'attribution de l'allocation d'éducation spéciale et éventuellement de son complément, et la décision qu'elle prend s'impose aux organismes de Sécurité sociale et d'Aide sociale, ainsi qu'aux organismes chargés du paiement de l'allocation.

Cette disposition constitue une innovation très importante car les organismes de Sécurité sociale et d'Aide sociale se verront désormais imposer la prise en charge des frais afférents à l'éducation des enfants handicapés, décidée souverainement par la commission d'éducation spéciale. Les décisions de cette commission peuvent cependant faire l'objet de recours devant la juridiction du contentieux technique de la Sécurité sociale.

On voit donc à quel point les pouvoirs et l'autorité de la commission sont étendus et combien les décisions qu'elle est appelée à prendre peuvent être graves.

C'est pourquoi votre Commission des Affaires culturelles s'est interrogée sur le problème de la présidence des commissions d'éducation spéciale, dont la composition et le fonctionnement seront déterminés par voie réglementaire.

L'actuelle commission médico-pédagogique est présidée par l'inspecteur primaire, et la section des mineurs de la commission d'orientation des infirmes par l'inspecteur divisionnaire ou le directeur départemental du travail. La présidence de la nouvelle commission unique serait assurée conjointement ou alternativement par l'inspecteur d'académie et par le directeur départemental du travail. Votre Commission des Affaires culturelles juge que telle n'est pas la meilleure solution...

On peut en effet craindre que, dans certains cas, des différends surgissent entre les membres de la commission et opposent notamment les représentants de la Sécurité sociale et ceux du Ministère de la Santé aux représentants de l'Éducation. Il semble par conséquent que le représentant de l'un ou l'autre de ces secteurs ne soit pas à même, en tant que président de la commission, d'arbitrer ces différends dans les meilleures conditions. En tout état de cause il revient à l'autorité judiciaire d'assurer la protection des plus défavorisés. Le magistrat jouera non seulement un rôle d'arbitre dans le cas où quelque différend s'élèverait mais surtout et le plus souvent il exercera une autorité morale propre à garantir les enfants et les parents contre toute décision abusive ou seulement erronée.

Votre Commission des Affaires culturelles estime qu'un magistrat de l'ordre judiciaire serait le plus apte à transcender les conflits ou oppositions toujours possibles, en raison de son indépendance et de l'expérience qu'il peut avoir dans ce domaine, notamment s'il est choisi parmi les magistrats des enfants ou de la tutelle.

La justice, en effet, est traditionnellement le gardien des libertés individuelles et des biens, et il est conforme à la logique de confier à un magistrat de l'ordre judiciaire la présidence des commissions de l'éducation spéciale, puisque celles-ci, auront à prendre des décisions qui touchent directement les personnes, c'est-à-dire les intérêts des jeunes handicapés et de leur famille.

Tel est l'objet de l'amendement que votre commission présente à l'article 4 du projet.

III. — L'allocation d'éducation spéciale.

Il appartient à la commission d'éducation spéciale, créée par le projet de loi en son article 4, d'attribuer l'allocation d'éducation spéciale de l'article 6 qui, dans un souci de simplification, se substitue aux prestations familiales et aux allocations d'aide sociale actuellement existantes.

L'allocation d'éducation spéciale, en effet, remplace :

— l'allocation d'éducation spécialisée, versée après avis conforme de la section des mineurs de la commission d'orientation des infirmes, par une caisse d'allocations familiales de la Sécurité sociale à l'enfant handicapé qui reçoit une éducation spécialisée dans un établissement approprié ou par un service agréé ;

— l'allocation aux mineurs handicapés, attribuée par la même caisse après avis conforme de la section des mineurs de la commission d'orientation des infirmes à l'enfant qui, atteint d'une infirmité correspondant à une incapacité permanente égale ou supérieure à 80 %, n'a pas été admis dans un établissement d'éducation spéciale, et qui est gardé à domicile ;

— l'allocation spéciale aux parents de mineurs de quinze ans grands infirmes, attribuée selon les règles générales d'admission à l'aide sociale à l'enfant de moins de quinze ans qui est atteint d'une incapacité au moins égale à 80 % et dont la famille a de faibles ressources. Son montant est fixé par la commission d'admission à l'aide sociale après avis de la section des mineurs de la commission d'orientation des infirmes.

L'allocation d'éducation spéciale est une prestation familiale versée lorsque l'enfant handicapé n'a pas dépassé un âge fixé par voie réglementaire et qui sera selon toute vraisemblance de quinze ans comme dans le régime actuel, et ouverte dans les cas suivants :

— enfant dont l'incapacité permanente est au moins égale à un pourcentage fixé par décret — vraisemblablement à 80 % — et qui n'a pas été admis dans un établissement d'éducation spéciale ou pris en charge au titre de l'éducation spéciale ; un complément d'allocation peut être attribué dans certains cas ;

— enfant handicapé qui est admis dans un établissement ou encore pris en charge par un service d'éducation spéciale ou de soins à domicile, sauf si l'enfant ne présente qu'une infirmité légère ou lorsqu'il est placé en internat et que ses frais de séjour sont pris intégralement en charge par l'assurance maladie ou par l'Etat.

Votre commission souhaite que cette simplification contribue à améliorer la protection sociale des jeunes handicapés.

IV. — L'emploi et l'orientation professionnelle des adultes handicapés.

1° LE RECLASSEMENT ET L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPEES

L'article 9 du projet remplace l'article L. 323-9 du Code du Travail par des dispositions plus précises sur l'emploi et le reclassement des personnes handicapées. Il spécifie que l'emploi et le reclassement constituent un élément de la politique de l'emploi et il définit les étapes qui peuvent marquer le reclassement des travailleurs handicapés. Il prévoit également l'aide financière que l'Etat peut consentir aux établissements, organismes et employeurs susceptibles d'employer des personnes handicapées.

Votre commission estime que le reclassement est en fait l'une des fins ultimes que se propose le projet de loi, puisqu'il suppose l'intégration sociale des personnes handicapées, principe directeur du projet. Mais le travail effectué dans des conditions habituelles peut ne pas convenir à de nombreux handicapés, et l'obstacle opposé à la réadaptation est alors insurmontable, le handicap pouvant être non seulement ressenti plus douloureusement mais encore s'aggraver. Dès lors, le travail à temps partiel devient la condition nécessaire d'une réadaptation progressive. Cette notion ne figure pas dans le texte qui nous est proposé et votre commission juge qu'il est indispensable de l'y introduire afin que le but ultime de la loi puisse être atteint.

Tel est l'objet de l'amendement qu'elle présente à l'article 9.

2° LA COMMISSION TECHNIQUE D'ORIENTATION ET DE RECLASSEMENT PROFESSIONNEL

Le remplacement de la commission départementale d'orientation des infirmes par une commission technique d'orientation et de reclassement professionnel, ainsi que le prévoit l'article 11 du projet, peut avoir des conséquences très sensibles sur la politique de réinsertion des handicapés dans le monde du travail.

Cette commission, qui est créée dans chaque département, et doit bénéficier du « concours » de l'Agence nationale pour l'emploi, sera spécialisée dans le reclassement des travailleurs handicapés et elle est appelée à fonctionner en liaison avec des centres de pré-orientation et des équipes de préparation et de suite de reclassement.

Ses compétences s'étendent à l'orientation de la personne handicapée et aux mesures propres à assurer son reclassement, à la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé aux personnes répondant aux conditions définies par l'article L. 323-10 du Code du Travail et à l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés et de sa majoration ou de l'allocation de logement instituée par la loi n° 71-582 du 16 juillet 1971.

L'autorité de la commission se voit renforcée puisqu'elle sera appelée à prendre de véritables décisions alors que l'actuelle commission départementale d'orientation des infirmes n'a qu'un rôle consultatif : en effet, comme les décisions de la commission d'éducation spéciale, les décisions de la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel s'imposeront aux organismes de Sécurité sociale et d'Aide sociale et aux organismes chargés du paiement des allocations.

Comme elle l'a fait pour la commission de l'article 4 du projet et pour les mêmes raisons, votre Commission des Affaires culturelles estime qu'il est nécessaire que la présidence de la commission technique revienne à un magistrat de l'ordre judiciaire ; c'est, à son avis la garantie d'un juste arbitrage entre les éventuelles divergences d'appréciation qui pourraient naître au sein de la commission technique sur certains cas qui lui seront soumis. La présidence de la commission par un magistrat lui donnera une autorité morale certaine.

Tel est l'objet de l'amendement qu'elle présente à l'article 11 du projet de loi.

V. — Les établissements recevant des personnes handicapées adultes n'ayant pu acquérir un minimum d'autonomie.

1° LE RECLASSEMENT DES PERSONNES HANDICAPÉES ADULTES

Parmi les dispositions du chapitre II relatives à l'emploi, celles de l'article 16, modifiant les articles L. 323.30, L. 323.31 et L. 323.32 du Code du Travail, déterminent les conditions d'embauche et d'admission dans les ateliers protégés, les centres d'aide par le travail et les centres de distribution de travail à domicile. Elles précisent également les conditions de travail et la rémunération des personnes handicapées pour lesquelles le placement dans un milieu normal de travail s'avère impossible et qui sont dirigées par la commission technique d'orientation et de reclassement vers ces centres et ateliers.

Compte tenu de ce que l'article 36 *bis* nouveau du projet, qui ne figurait pas dans le texte initial présenté par le Gouvernement et qui a été introduit dans le projet à la suite d'un amendement présenté par la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale, prévoit la création d'établissements particuliers destinés à recevoir les personnes handicapées adultes n'ayant pu acquérir un minimum d'autonomie et dont l'état nécessite une surveillance médicale et des soins constants, votre commission a jugé qu'il convenait de compléter le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 323.30 du Code du Travail. Il est en effet nécessaire de prévoir que les personnes handicapées adultes qui, ne pouvant être placées dans un milieu normal de travail, ne sont pas non plus aptes à être employées dans un atelier protégé ou un centre d'aide par le travail en raison de leur état, puissent être accueillies dans l'un des établissements prévus à l'article 36 *bis* (nouveau). Tel est l'objet de l'amendement que votre commission propose à l'article 16 du projet.

C'est précisément sur ce type d'établissement que votre commission voudrait maintenant mettre l'accent.

2° LES ÉTABLISSEMENTS DE L'ARTICLE 36 bis

Au cours du débat, le 18 décembre 1974, M. Jacques Blanc, rapporteur de la Commission des Affaires culturelles et sociales de l'Assemblée Nationale, a présenté un amendement ainsi rédigé :

Après l'article 36, insérer le nouvel article suivant : « Il est créé des établissements ou services d'accueil et de soins, destinés à recevoir les personnes handicapées adultes n'ayant pu acquérir un minimum d'autonomie et dont l'état nécessite une surveillance médicale et des soins constants. Un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions d'agrément et de prise en charge de ces établissements ou services au titre de l'assurance maladie ».

Un amendement n° 113, présenté par MM. Jean Briane, Ollivro, Montagne, Bégault, Desanlis, Partrat, Mme Fritsch et M. Le Cabellec, a été retiré par Mme Fritsch et un amendement n° 251 présenté par le Gouvernement, ayant le même objet, est devenu sans objet.

L'amendement de la commission a été accepté.

Votre commission se félicite de l'adoption de cet amendement qui, selon les termes employés par M. Jacques Blanc, complète l'arsenal des mesures destinées à répondre aux besoins des handicapés.

M. René Lenoir, Secrétaire d'Etat, a d'ailleurs reconnu qu'il existe une lacune dans la gamme de ces établissements pour certains grands handicapés « et qu'il est exact qu'ils seront mieux traités que dans les hôpitaux psychiatriques où n'est pas leur place ».

Il n'est pas inutile de reprendre ici l'argumentation de M. Jacques Blanc :

M. Jacques Blanc, rapporteur. Cet amendement nous semble essentiel car il complète l'arsenal des mesures destinées à répondre aux besoins des handicapés.

En effet, quels que soient nos efforts pour réintégrer le mieux possible les handicapés adultes dans la société, certains d'entre eux, en raison de leur handicap intellectuel, moteur ou sensoriel ou du fait de la conjonction de ces déficiences, ne peuvent accéder à cette activité régulière et continue, si faible que soit son rendement, que supposent les centres d'aide par le travail. De même, ne parviendront-ils pas toujours à accéder à ce minimum d'autonomie qu'implique elle aussi la vie dans des foyers ou dans les centres d'hébergement.

Aussi devons-nous créer à leur intention des centres spécialisés où, en même temps que sera poursuivie la thérapeutique indispensable au maintien des acquis souvent douloureusement obtenus, sera entrepris un effort permanent d'éveil et

d'animation — et je ne parle pas ici des soins quotidiens d'hygiène que certains d'entre eux ne peuvent assumer seuls. Car aujourd'hui, qu'ont-ils pour perspective, sinon celle d'avoir à choisir, à vingt ans, entre le quartier asilaire d'un hôpital psychiatrique ou un lit d'hospice ?

Il me paraît donc indispensable de créer des établissements spécialisés.

Comment penser qu'il s'agirait là de ségrégation, quand on connaît le drame de certains handicapés et l'angoisse de parents qui, se sentant vieillir, voient que rien n'est prévu pour accueillir celui à qui bientôt ils ne pourront plus prodiguer leurs soins ?

Voilà pourquoi nous avons tenu à préciser que seraient créés des centres d'accueil et de soins relevant du secteur sanitaire destinés à ces handicapés, centres pris en charge par la sécurité sociale au titre de l'assurance maladie, suivant des modalités à fixer par décret. J'insiste sur l'importance de cet amendement qu'il est de notre devoir d'adopter si nous ne voulons pas abandonner ceux qui sont les plus atteints parmi les handicapés.

Si le principe a été ainsi adopté par l'Assemblée Nationale de combler une lacune que connaissent en particulier tout ceux qui ont eu à approcher du problème des handicapés mentaux, il paraît souhaitable de préciser et de compléter le texte de l'Assemblée Nationale.

Tout d'abord, sur le plan de la forme, il serait souhaitable de substituer à l'expression : « Il est créé des établissements... », la formule : « Des établissements... seront créés ».

Le futur comporte pour l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics, les organismes de sécurité sociale une obligation qui est un rappel pressant des dispositions du deuxième alinéa de l'article 1^{er}.

Bien entendu la création de ces établissements par l'Etat ou les personnes morales de droit public dépendra des crédits dont elles disposeront, donc en particulier du budget de l'Etat, mais il ne faut pas sous-estimer l'incitation qui résulterait de l'adoption d'un texte offrant la possibilité aux personnes privées de fonder des établissements dès lors que les soins et les dépenses d'hébergement seraient pris en charge par la Sécurité sociale. On peut, à cet égard, citer le cas de la résidence des Boisseaux, près de Monetau, fondée par l'U.N.A.F.A.M. grâce aux apports personnels d'un certain nombre de familles. Si le texte qui est proposé était adopté, on ne se trouverait plus devant la situation parfaitement aberrante d'un établissement pour lequel les investissements ont été pris en charge par les familles et dans lequel les soins et l'hébergement ne donnent lieu à remboursement par la Sécurité sociale que pendant trois mois, c'est-à-dire le temps d'une post-cure, notion illusoire dans le cas qui nous occupe.

Le texte qui nous vient de l'Assemblée Nationale comporte à la fin de la première phrase la proposition relative « dont l'état nécessite une surveillance médicale et des soins constants ». La référence à la notion de soins constants peut être de nature à écarter de l'application de la loi des établissements qui comporteraient pour l'essentiel une logistique médicale légère consacrée essentiellement à une surveillance médicale. Or — et c'est bien de cela dont il s'agit — il convient de placer les malades dans des établissements adaptés à leur état et pour certains d'entre eux, la seule surveillance médicale est nécessaire. Tout encadrement médical plus important est de nature à aggraver leur maladie plus qu'à la guérir. Il est donc proposé de modifier la fin de la première phrase de la façon suivante : « dont l'état nécessite des soins constants ou une surveillance médicale ».

L'objet de l'amendement de l'Assemblée Nationale devenu article 36 *bis* est de permettre la naissance d'établissements publics ou privés adaptés à des situations très diverses, tenant compte des progrès de la psychiatrie et permettant des expériences — bien entendu sous contrôle de l'Etat. Il ne faut préjuger ni la victoire sur la maladie, ni la défaite ; il faut créer des établissements conçus à la fois pour une réadaptation et une réinsertion sociale et professionnelle progressive et, si cette réadaptation et cette réinsertion ne sont pas possibles, pour le maintien du malade dans les meilleurs conditions possibles de vie.

Cette double finalité doit être à notre avis bien précisée dans le texte qui nous vient de l'Assemblée Nationale ; c'est pourquoi nous proposerons d'insérer, après la première phrase, la phrase suivante : « Des établissements, publics ou privés agréés, peuvent avoir comme vocation une éventuelle réadaptation, une réinsertion sociale et professionnelle. »

En citant le cas de Monéteau, nous avons mis l'accent sur ce qu'il peut y avoir de choquant et en tout cas de contraire à la nature même de la maladie de considérer les établissements de ce type comme ayant le caractère d'établissement de post-cure. Il est absolument indispensable que la durée du séjour ne dépende que de l'état des handicapés et que la répartition des malades entre les différents établissements n'ait pas un caractère géographique, sectoriel mais un caractère médical. C'est pourquoi il est important de préciser ces deux points en ajoutant la phrase : « L'accès à ces établissements est indépendant du domicile de l'intéressé ; comme

la durée du séjour et de la prise en charge des frais afférents à l'hébergement et aux soins, il ne dépend que de l'état des handicapés. » Il est bien évident que les dépenses de soins et d'hébergement des malades dans les établissements de ce type devront être pris en charge dans les mêmes conditions qu'elles le sont lorsqu'il s'agit d'hôpitaux psychiatriques. Il ne faut en aucun cas qu'une famille soit contrainte de placer le malade dans un hôpital psychiatrique sous prétexte qu'elle aurait à payer davantage dans un établissement intermédiaire entre l'hôpital et la vie.

Le Gouvernement avait déposé un amendement n° 251 aux termes duquel « un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'agrément et de prise en charge de cet établissement ou service au titre de l'assurance-maladie ». Les termes de cet amendement étaient déjà inclus dans l'amendement déposé par M. Jacques Blanc, en sorte que lorsque celui de la commission a été adopté, l'amendement du Gouvernement est devenu sans objet.

Des assurances doivent être obtenues du Gouvernement sur ce point précis car il ne conviendrait pas que les prestations de soins et d'hébergement accordées aux malades placés par les commissions des articles 4 et 11 soient inférieures à celles qui sont accordées dans les autres cas définis par la loi et particulièrement pour les malades des hôpitaux psychiatriques. Il est, en effet, nécessaire, d'éviter aux familles d'être placées devant un choix qui comporterait un paramètre financier tel qu'elles pourraient être enclines, en cas de nécessité ou d'égoïsme, à choisir la moins bonne solution pour leur malade.

*
* *

On voit, par les explications ci-dessus, que l'amendement de la Commission des Affaires culturelles a surtout pour objet de compléter et de préciser un article qui a été fort judicieusement inséré par l'Assemblée Nationale à l'initiative de sa commission dans un projet de loi qui comportait une lacune très grave.

Ce serait une erreur que d'affirmer que les hôpitaux ne recherchent pas tous les jours de meilleures méthodes pour guérir ceux qu'ils reçoivent par obligation ou volontairement ; mais ce serait aussi une erreur que de ne pas reconnaître les défaillances du système actuel. Ces défaillances ne sont pas dues aux hommes

mais à un principe selon lequel les malades sont répartis entre les hôpitaux non pas selon leur état, leur âge, leur niveau intellectuel, mais purement et simplement selon leur appartenance à un secteur géographique déterminé.

C'est vers une spécialisation des hôpitaux et vers la création d'établissements à but non lucratif, agréés par l'Etat, contrôlés par lui mais dotés d'une certaine autonomie médicale, orientés vers la recherche et l'expérimentation, adaptés à chaque type de malade et à chaque état des différentes maladies mentales, que l'on doit s'orienter.

*
* *

Par ailleurs, votre commission s'est étonnée de lire à l'article 47 du projet qu' « un décret fixera les dates de mise en œuvre des dispositions de la présente loi ».

Un texte de loi est applicable dès sa promulgation au *Journal officiel* par le Président de la République, et il n'est pas conforme aux règles du droit public ni à l'esprit de la Constitution de laisser à un décret le soin de fixer les dates de mise en œuvre des dispositions d'une loi. Cette pratique serait en outre contraire au principe de la souveraineté de la représentation nationale, car l'application de ses décisions dépendrait alors de la volonté de l'autorité exécutive.

C'est pourquoi votre commission présentera un amendement tendant à supprimer cet article, et elle demande que le Gouvernement s'emploie à faire paraître dans les plus brefs délais les décrets nécessaires à l'application du présent projet de loi.

CONCLUSION

Votre commission considère que, compte tenu de la situation que connaissent les personnes handicapées, le texte qui est présenté marque une étape favorable malgré ses insuffisances, vers l'amélioration de leur sort et la mise en ordre des règles qui leur sont destinées.

Pour nous, toute personne qui du fait de son hérédité, de son environnement, d'une maladie, d'un accident ou pour quelque autre cause que ce soit, connaît de sérieuses difficultés de vie et d'insertion sociale, est handicapée au sens du projet de loi qui nous est soumis et doit bénéficier de toutes ses dispositions.

Le soutien aux personnes handicapées et la volonté de les intégrer dans le tissu social constituent un devoir que la société française devrait pouvoir remplir. Le présent projet, qui tend à substituer la notion d'assistance à celle de solidarité nationale, devrait l'y aider, mais si l'insertion des handicapés est une question de structures, et aussi de mœurs et de mentalité, elle dépend également des moyens dont disposent ceux qui, par leurs interventions, mettent en œuvre cette entreprise devenue une obligation nationale.

Il faut se féliciter des multiples dispositions du projet qui faciliteront notamment une meilleure formation et une meilleure orientation des handicapés, jeunes et adultes, qu'il s'agisse de leur protection sociale, des aides financières qu'ils peuvent recevoir, des diverses structures d'accueil qui leur sont ouvertes.

Il est bon d'affirmer l'ensemble des droits fondamentaux des handicapés, comme le fait le projet, car la défense de l'homme handicapé et de sa volonté, même fragile, est un devoir qui revient à toute société développée. Le projet qui nous est soumis, cependant, ne constitue qu'une loi d'orientation et votre commission affirme qu'il faut en accepter non seulement les conséquences financières mais également en prévoir l'évolution ultérieure.

Le projet ne comporte pas à proprement parler de novation dans les différentes formes de scolarisation d'enfants handicapés, mais il doit avoir une incidence directe sur le budget de l'Etat non seulement par le développement des établissements créés par la puissance publique mais aussi du fait d'une certaine extension des contrats simples ou des contrats d'association que les établissements privés pourraient être incités à passer. Mais, d'une façon plus générale, l'éducation spéciale ne deviendra ce qu'elle doit être que lorsque les moyens en personnels et en équipements auront été renforcés. Que dire, en effet, des graves insuffisances qui ont été rappelées et qui priveraient de tout effet les déclarations de principe inscrites dans le projet si les lacunes n'étaient pas comblées ? Comment chaque enfant handicapé pourra-t-il recevoir une éducation adaptée à ses besoins tant que les établissements qui l'accueillent et les personnels qualifiés qui l'encadrent seront en nombre trop réduit ? L'Etat et la collectivité nationale doivent maintenant consentir les efforts financiers qui sont la conséquence des principes proclamés.

L'effort doit également porter sur la prévention des handicaps et sur les travaux qui concourent à en faciliter la guérison ou limiter l'aggravation. Il est nécessaire, notamment, de renforcer les services de la santé scolaire dans les établissements d'enseignement car on constate de graves lacunes dans ce domaine. De même, les moyens de la recherche tournée vers la prévention et le traitement des handicaps moteurs, sensoriels et mentaux doivent-ils être accrus tant en ce qui concerne les personnels que les équipements. De nouvelles orientations doivent être données à la recherche pour compléter et poursuivre les résultats déjà obtenus, de nouveaux progrès peuvent et doivent être réalisés.

Votre commission s'est également interrogée sur le rôle que l'Etat doit avoir dans la politique en faveur des personnes handicapées. L'initiative privée, souvent, a précédé l'initiative publique dans les actions qui ont été menées ; votre commission a estimé qu'il ne convenait pas en une pareille matière de soulever une question de principe et qu'il fallait avant tout rechercher l'efficacité.

Comment s'articuleront les actions des divers départements ministériels intéressés, notamment du Ministère de l'Education et de celui de la Santé ? Il est certes décidé de consacrer par voie législative l'existence du Comité interministériel de coordination en matière d'adaptation et de réadaptation créé par décret en 1970,

sa tâche devant être facilitée par la présence d'un Conseil national consultatif des personnes handicapées que l'Assemblée Nationale a adjoint au Comité interministériel. Mais on peut craindre que des difficultés très préjudiciables aux intérêts des personnes handicapées surgissent entre les représentants de ces deux ministères.

Sous réserve de ces observations et des amendements qu'elle présente votre commission a décidé de donner un *avis favorable* à l'adoption du projet de loi d'orientation en faveur des personnes handicapées.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Art. 2.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Les enfants et adolescents handicapés sont soumis à l'obligation scolaire. Ils peuvent satisfaire à cette obligation en recevant une éducation spéciale déterminée en fonction des besoins particuliers de chacun d'eux par la commission instituée à l'article 4 ci-après. Cette obligation est éventuellement assurée dans des établissements ou des services spécialisés.

L'éducation spéciale est commencée si besoin est avant l'âge scolaire et poursuivie au-delà de l'âge de la scolarité obligatoire.

Art. 4.

Amendement : Compléter, *in fine*, le 1^{er} alinéa de l'article par la phrase suivante :

La commission est présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire.

Art. 9.

Amendement : Compléter, *in fine*, le texte modificatif proposé pour l'article L. 323-9 du Code du Travail par l'alinéa suivant :

« Un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions particulières d'accueil et d'emploi, notamment à temps partiel, des handicapés dans celles des entreprises publiques ou privées aptes à les recevoir. »

Art. 11.

Amendement : Compléter, *in fine*, le premier alinéa du premier paragraphe du texte modificatif proposé pour l'article L. 323-11, par la phrase suivante :

« La commission est présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire. »

Art. 16.

Amendement : Compléter, *in fine*, le premier alinéa du texte modificatif proposé pour l'article L. 323-30 du Code du Travail par les mots suivants :

« ... soit dans l'un des établissements prévus à l'article 36 bis (nouveau). »

Art. 36 bis (nouveau).

Amendement : Rédiger comme suit l'article 36 bis (nouveau) :

Des établissements ou services d'accueil et de soins seront créés pour recevoir les personnes handicapées adultes n'ayant pas un minimum d'autonomie et dont l'état nécessite des soins constants ou une surveillance médicale.

Des établissements, publics ou privés agréés, peuvent avoir comme vocation une éventuelle réadaptation, une réinsertion sociale et professionnelle. L'accès à ces établissements est indépendant du domicile de l'intéressé ; comme la durée du séjour et de la prise en charge des frais afférents à l'hébergement et aux soins, il ne dépend que de l'état des handicapés. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'agrément et de prise en charge de ces établissements ou services au titre de l'assurance maladie.

Art. 47.

Amendement : Supprimer l'article 47.

Amendement : Insérer après l'article 46 un article additionnel ainsi rédigé :

Chaque année, à l'appui de la loi de finances, un document sera présenté au Parlement qui retracera les actions de prévention, de recherche pédagogique et scientifique entreprises et poursuivies depuis le vote du précédent budget en faveur des différentes catégories de handicapés. Ce document donnera le bilan des résultats obtenus, regroupera les crédits proposés pour la prévention des handicaps et les études scientifiques, et précisera les lignes d'action et de recherche.