

Quand un refus d'aménagement est-il légal ?

Les aménagements de cours et d'examen sont en principe accordés aux étudiants atteints d'un handicap par les universités. Cependant, en pratique, et même quand ils sont médicalement justifiés, les aménagements ne sont pas toujours accordés. Il faut donc déterminer quand ces refus sont légaux.

L'inclusion des personnes atteintes de handicap dans les établissements d'enseignement supérieur, notamment à l'université, constitue une obligation pour les personnes publiques.

Cette inclusion fait l'objet de communication et d'un certain affichage qui ne se traduisent pas toujours par une prise en compte si sérieuse lorsque l'on y regarde de plus près.

En effet, il est par exemple bien connu, pour l'enseignement primaire, que les places dans les établissements adaptés, tels que les IME, sont malheureusement rares.

A cet égard, si les parents peuvent obtenir une indemnisation pour le préjudice subi par leurs enfants lorsqu'aucune place ne leur est octroyée (CE. SSR. 8 avril 2009, n° 311434, publiée au Recueil ; voir l'article : *L'Etat est responsable de l'absence de place adaptée pour un enfant handicapé*), cela n'est pas d'une grande aide en pratique...

Par ailleurs, comme cela a pu être exposé précédemment (voir l'article : *Handicap invisible et juge administratif : mon expérience pas très positive de l'année 2023-2024...*), l'appréhension du handicap reste encore parfois difficile pour le juge administratif.

Dans un tel contexte, il n'est pas étonnant que les étudiants à l'université, même en présence d'aménagements justifiés

médicalement par le handicap, fassent l'objet de refus d'aménagements.

Aussi, il est opportun de rappeler quels sont les principes en la matière (I.) ainsi que les conditions de forme (II.) et de fond (III.) d'un refus d'aménagements à l'université.

I. Le principe des aménagements

Le principe est assez clair. Les textes imposent aux universités et aux écoles de fournir les aménagements nécessaires aux étudiants.

En effet, c'est ce que prévoient :

- L'article L. 112-4 du code de l'éducation pour les **examens**,
- L'article L.123-4-2 du code de l'éducation pour les **cours**.

Le caractère obligatoire de ces aménagements, ou en tout cas de l'accessibilité, est souvent rappelé par le juge même si cela manque parfois de clarté.

C'est par exemple ce qui ressort des conclusions de M. Raphaël Chambon dans ses conclusions sur une décision de Section

n° 422248 du 20 novembre 2020. Plus précisément, celui-ci a relevé :

« *Les communes organisant des temps périscolaires sont donc **incontestablement redevables, comme toute personne organisant un service public, de l'obligation d'accessibilité aux personnes handicapées de ce service public facultatif.*** ».

L'obligation d'accessibilité (qui n'est pas clairement définie ici dans son contenu) ne fait donc pas de doute.

En pratique, les aménagements, qui font partie de cette accessibilité, sont octroyés par les universités et les écoles sur le fondement de l'article D. 613-26 du code de l'éducation.

Cet article concerne uniquement les examens. Mais, les universités traitent en même temps la question des examens et celle des cours.

C'est donc généralement cet article qui est visé pour octroyer ou refuser un aménagement.

Reste donc à voir dans quelles conditions un refus d'aménagement peut être opposé par une université ou une école.

II. Les conditions de forme d'un refus d'aménagements

Au-delà des conditions de forme classique (compétence, signature de la décision, nom et prénom de son auteur), il apparaît utile d'aborder deux questions spécifiques aux refus d'aménagements.

A. Un refus doit-il être motivé ?

Malheureusement, la question de la motivation des décisions de refus d'aménagements n'est pas totalement tranchée par la jurisprudence.

▪ Le refus total d'aménagement

Concernant un refus total d'aménagement par une université ou une école, il ne paraît pas douteux qu'il doit être motivé.

En effet, l'aménagement est un droit permettant aux personnes atteintes d'un handicap de rétablir le principe d'égalité avec les personnes qui n'en sont pas atteintes.

C'est ce qui ressort des articles L. 112-4 et L. 123-4-2 du code de l'éducation.

Aussi, il faut considérer que le refus de tout aménagement entre dans la catégorie des décisions qui « *Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir* » au sens de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration.

C'est en tout cas ce qu'ont jugé plusieurs cours (CAA Lyon, 17 décembre 2020, n° 19LY01511 ; CAA Toulouse, 21 juin 2022, n° 21TL01805).

Il faut donc considérer qu'un refus de tout aménagement doit être motivé.

▪ Le refus partiel d'aménagement

Se pose une seconde question qui, en pratique, est assez importante.

En effet, il est fréquent que certains aménagements, mais pas tous, soient accordés.

Dans cette hypothèse, faut-il que l'université ou l'école explique pourquoi elle refuse une partie des aménagements ?

De prime abord, il semblerait logique que le refus soit motivé.

Plus précisément, l'aménagement est un droit pour la personne qui en remplit les conditions, donc un refus implique une motivation.

Cependant, la cour administrative d'appel de Toulouse (certes dans un cas qui concernait un agent public et non un étudiant) a considéré que le refus d'aménagements spécifiques n'avait pas à être motivé, l'aménagement pouvant prendre différentes formes (CAA Toulouse, 21 juin 2022, n° 21TL01805).

Ce raisonnement apparaît assez constatable dans la mesure où le droit d'aménagement reconnu aux personnes atteintes d'un handicap porte sur les aménagements

pertinents et non pas sur un aménagement purement abstrait sans lien avec le handicap réel de l'étudiant.

Sur ce point, l'article 2 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (publiée par décret n° 2010-356 du 1^{er} avril 2010) définitif clairement les aménagements comme les « *modifications et ajustements nécessaires et appropriés* ».

Dans ces conditions, le droit porte sur les aménagements « *nécessaires et appropriés* » à l'université.

Dès lors, une personne atteinte d'un handicap dispose d'un droit à obtenir cet aménagement nécessaire et approprié.

Aussi, un refus, même partiel d'aménagement paraît devoir être motivé puisqu'il faut expliquer pourquoi cet aménagement n'est pas « *nécessaire et approprié* ».

Cependant, et pour l'instant, la seule décision isolé prise sur ce point va à apparemment l'encontre de cette position.

B. L'avis du médecin de la CDAPH

Pour qu'un refus d'aménagement soit légal, il est nécessaire que le médecin désigné par la CDAPH (Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées) ait rendu un avis.

En effet, la demande d'aménagement faite par l'étudiant est transmise au médecin de la CDAPH par le service de santé universitaire.

Et l'article D. 613-27 du code de l'éducation prévoit qu'il doit rendre un avis.

Il s'agit d'un avis simple. Autrement dit, l'université ou l'école n'est pas tenu de suivre cet avis, mais elle est tenue de le demander.

Aussi, un refus qui interviendrait sans avis du médecin de la CDAPH serait illégal.

C. La saisine de « l'équipe plurielle » est-elle obligatoire ?

La saisine de « l'équipe plurielle » est mentionnée par la circulaire n° ESRS2234137C du 6 février 2023 portant sur les adaptations et aménagements des épreuves.

Cette circulaire prévoit en effet la saisine de « l'équipe plurielle » à l'occasion de l'étude d'une demande d'aménagement.

Il est précisé qu'elle se réunit à l'initiative :

- Du service handicap,
- De l'équipe pédagogique,
- Du médecin de la CDAPH.

Plusieurs personnes peuvent donc demander sa réunion.

▪ La saisine n'est pas systématique

Cependant, cette saisine n'est pas automatique. Ce n'est que dans l'hypothèse où l'une des autorités mentionnées par la

circulaire le souhaite que l'équipe plurielle se réunit.

En effet, l'intervention de « l'équipe plurielle » n'est obligatoire qu'en matière de plan d'accompagnement de l'étudiant en situation de handicap (PAEH). Ce n'est donc que dans l'hypothèse où un PAEH est envisagé qu'elle intervient obligatoirement.

▪ Si elle est demandée mais non réunie ?

L'on peut s'interroger sur ce qui adviendrait si l'une des autorités (le médecin de la CDAPH par exemple) demandait la réunion d'une « équipe plurielle » mais que l'université ou l'école ne la réunit pas.

Dans ce cas, un vice de procédure pourrait éventuellement être soulevé sous deux angles différents :

- La méconnaissance de la circulaire n° ESRS2234137C du 6 février 2023 (mais qui reste une circulaire).
- Le caractère vicié de l'avis rendu par le médecin de la CDAPH : si ce médecin a estimé nécessaire la réunion d'une équipe plurielle et que cette réunion lui était refusée, il pourrait être soutenu que cet avis n'est pas éclairé.

Mais dans la mesure où cette saisine n'est prévue par aucun texte officiel (seulement par la circulaire n° ESRS2234137C du 6 février 2023) et que « l'équipe plurielle » n'est pas elle-même prévue par les textes mais, là encore, par de simples circulaires, ce moyen serait nécessairement assez aléatoire.

III. Les conditions de fond d'un refus d'aménagements

Pour déterminer si un refus d'aménagement peut légalement être opposé par une université ou une école, il faut se pencher sur deux questions :

- Qui est concerné par les aménagements ?
- Quels motifs peuvent être avancés pour refuser un aménagement ?

En effet, cela permet de déterminer si un refus d'aménagement est légal ou non.

A. Qui est concerné par les aménagements ?

Il est nécessaire de faire ici trois précisions :

- **Les aménagements ne sont pas réservés aux étudiants reconnus handicapés par la MDPH**

Cela n'est précisé par aucun texte mais cela ressort évidemment de la logique.

En effet, l'article L. 112-4 du code de l'éducation prévoit les aménagements pour les étudiants atteints d'un « *handicap ou d'un trouble de la santé invalidant* ».

Il n'est pas question d'une reconnaissance préalable par la MDPH.

Et cette absence de reconnaissance est d'ailleurs rappelée par le « *Guide d'aide à l'évaluation des besoins de l'étudiant en situation de handicap* » édité par le ministère de l'enseignement supérieur, qui précise à propos du PAEH :

« Dans l'enseignement supérieur, la définition et la mise en œuvre d'un plan d'accompagnement pour le suivi de études ne nécessitent pas, pour l'étudiant en situation de handicap, d'avoir réalisé ou même initié une démarche en direction de la MDPH. ».

Il ne fait donc pas de doute qu'une reconnaissance par la MDPH n'est pas nécessaire.

- **La définition du handicap**

Il faut aussi rappeler ce qu'est un handicap puisque c'est ce qui détermine si un étudiant a droit ou non à un aménagement.

Sur ce point, il est opportun de se référer à la définition retenue au niveau international par l'article 1^{er} de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

C'est en tout cas ce que fait la circulaire du 6 février 2023.

La Convention considère que :

« Par personnes handicapées on entend des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres. »

Par ailleurs, et surtout, en droit français le handicap est défini par l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles :

« Sont concernés les candidats en situation de handicap tel que défini à l'article L. 114 du Code de l'action sociale et des familles : « Constitue un handicap toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de la santé invalidant. ».

C'est donc à ces deux définitions qu'il faut se référer.

- **Les aménagements concernent aussi les troubles de santé invalidants, notamment temporaires**

Comme indiqué ci-dessus, les aménagements ne concernent pas que les étudiants atteints d'un handicap.

Ils concernent aussi tous les « *trouble[s] de la santé invalidant* » (article L. 112-4 du code de l'éducation).

C'est pour cette raison que la circulaire rappelle que cela concerne aussi une « *limitation temporaire d'activité (à titre d'exemple : une mobilité réduite liée à une fracture)* ».

En effet, autant un handicap est nécessairement durable comme cela ressort de la définition rappelée ci-dessus, autant un trouble de santé invalidant peut être temporaire.

Ainsi, à titre d'exemple, une mobilité réduite temporairement à la suite d'un accident (plâtre, chaise roulante, etc.) donne droit à un aménagement.

En résumé, ont donc droit à un aménagement :

- Les étudiants atteints d'un handicap,
- Les étudiants atteints d'un trouble de santé invalidant même temporaire.

B. Premier motif de refus : la justification médicale

Le premier motif qui peut être opposé pour justifier un refus d'aménagement est, assez logiquement, l'absence de besoin médical.

- **Le besoin médical doit être démontré**

C'est la condition posée par l'article L. 112-4 du code de l'éducation : un handicap ou un trouble de santé invalidant.

Dès lors, il faut logiquement que la preuve de ce handicap ou de ce trouble de santé invalidant soit rapportée.

- **L'avis du médecin de la CDAPH ne fait pas tout**

Il convient de rappeler que l'avis rendu par le médecin de la CDAPH à l'occasion de l'étude de la demande d'aménagement ne lie pas l'université ou l'école.

Même si, en pratique, les établissements vont rarement à l'encontre de cet avis, le juge exerce, quant à lui, un réel contrôle sur la justification médicale.

Et il n'est pas rare que le juge estime que les éléments médicaux justifient un aménagement même si le médecin de la CDAPH n'a pas été de cet avis.

C'est par exemple ce qu'a jugé la cour administrative d'appel de Lyon dans un arrêt particulièrement clair :

« Considérant [...] que, toutefois, l'inspectrice d'académie n'était pas tenue de se conformer à l'avis qui lui avait été soumis ; qu'il lui appartenait en outre, dès lors que les requérants faisaient valoir dans le cadre du débat contradictoire des arguments précis et sérieux sur la nature et la gravité des troubles justifiant qu'un aménagement des conditions d'examen soit mis en place, d'indiquer, le cas échéant, pour quels motifs ces éléments ne pouvaient être retenus ; qu'à défaut de toute contestation sérieuse de la réalité et de la gravité des troubles dont souffre le jeune Joris A, la décision de refus doit être annulée comme entachée d'erreur d'appréciation ; » (CAA Lyon, 9 décembre 2010, n° 09LY01666).

Voir, dans le même sens, plus récemment : TA Melun. Ord. 6 juin 2024, n° 2406645 ; TA Melun. Ord. 6 juin 2024, n° 2406171 ; TA Nice. Ord. 21 mai 2024, n° 2402313).

Il n'est donc pas rare que le juge ne partage pas l'analyse de l'université ou de l'école et du médecin, au vu des éléments médicaux produits devant lui.

C. Second motif de refus : le caractère disproportionné de l'aménagement

De prime abord, l'on pourrait croire que les motifs de refus s'arrêtent là.

En effet, à part l'absence de justification médicale, l'on pourrait penser que l'université ou l'école ne peut pas opposer d'autre argument.

Cependant, tel n'est pas le cas.

Il est possible pour l'université ou l'école de refuser un aménagement médicalement justifié si cet aménagement impose une « charge disproportionnée ou indue ».

Autrement dit, l'argument financier pour l'établissement peut être avancé.

C'est ce qui ressort de l'article 2 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

Et cette interprétation a été reprise par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 23 février 2016, *Çam c. Turquie*, n° 51500/08, §65).

Cette position est, *a priori*, également celle du juge administration. C'est en tout cas ce qu'a estimé M. Raphaël Chambon dans ses conclusions sur la décision *Ministre de l'éducation nationale c. M. Fabrice B* (CE. Sect. 20 novembre 2020, n° 422248, publiée au Recueil).

Il a par exemple retenu :

« « [...] L'obligation de résultat est stricte dans le cas de la scolarisation des enfants (décision Laruelle

précitée) et tempérée par la prise en compte du coût et de la difficulté des adaptations recherchées dans la décision Mme Monnier du 30 avril 2004 (n° 254106, aux Tables, AJDA 2004 p. 1718, note Aubin), [...]».

Néanmoins, un tel motif de refus paraît difficile à démontrer pour l'administration.

En effet, il faut, de prime abord, que les arguments financiers soient forts pour que le refus d'aménagement – et donc en réalité l'accueil d'une personne atteinte d'un handicap – soit jugé légitime.

Mais il n'en demeure pas moins que ce motif existe.

D. Un motif supplémentaire tiré du refus de principe de certains aménagements est-il possible ?

Il arrive parfois que les universités refusent des aménagements, non pas pour des raisons médicales ou des raisons de coût exorbitant, mais de principe.

Tel est le cas dans une des affaires commentées précédemment (*Handicap invisible et juge administratif : mon expérience pas très positive de l'année 2023-2024...*).

L'université avait ainsi refusé :

- Par principe un preneur de notes car elle estimait que l'étudiant n'irait pas en cours (alors qu'il était justement inscrit en licence en présentiel) et qu'elle réservait les preneurs de notes aux étudiants allant en cours.

- Par principe l'accompagnement jusqu'à la porte de la salle de cours par l'un de ses parents (sans aucune justification avancée).

L'esprit de ce refus était que l'université avait ses propres règles en matière d'aménagements, sans lien avec le besoin médical ou la faisabilité de l'aménagement.

Se pose donc la question de la possibilité, d'une part, de limiter les aménagements pour des questions de principe et, d'autre part, de dresser une liste limitative des types d'aménagements.

De prime abord, une telle pratique paraît directement contraire aux textes.

En effet, aucun texte ne vient dresser de liste limitative des aménagements ou permettre aux universités et écoles de fixer des règles, sans lien avec le besoin médical de l'étudiant.

Bien au contraire, les textes sont, par essence, ouverts pour s'adapter à chaque handicap.

Tel est le cas des articles L. 112-4 et L. 123-4-2 du code de l'éducation, ou des articles L. 114-1, L. 114-1-1 et L. 246-1 du code de l'action sociale et des familles.

En effet, les aménagements sont tous ceux qui sont « nécessaires » comme le rappelle le code de l'éducation.

Et pour cause, il n'est pas possible de savoir à l'avance quels types d'aménagements peuvent être autorisés puisque chaque handicap est spécifique et nécessite des aménagements liés à ce handicap.

D'ailleurs, la circulaire du 6 février 2023 indique très clairement :

« La liste des aménagements et adaptations ci-dessous n'est pas exhaustive. D'autres modalités peuvent être mises en œuvre. Les équipes pédagogiques sont invitées à proposer des évaluations inclusives. »

Et la Cour européenne des droits de l'homme considère que le refus d'un aménagement « raisonnable » est par essence discriminatoire. Et cette interprétation a été reprise par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 23 février 2016, *Çam c. Turquie*, n° 51500/08). Ce raisonnement est fondé sur la Convention relative aux droits des personnes handicapées qui pose ce principe.

Il apparaît donc peu douteux que l'université ou l'école ne peut pas, par principe, refuser certains aménagements s'ils sont médicalement justifiés et non disproportionnés sur le plan financier.

Toutefois, pour l'instant, aucun jugement n'a été rendu dans l'affaire précitée. Mais il sera intéressant de voir quelle position adoptera le juge s'il se prononce sur ce point.

En résumé, il résulte de ce que précède qu'un refus d'aménagement, pour être légalement opposé par une université ou une école, doit :

- *A priori*, être motivé,
- Se fonder sur l'avis du médecin de la CDAPH.

Sur le fond, ce refus doit se fonder sur :

- L'absence de besoin médical,
- La charge disproportionnée représentée par cet aménagement pour l'établissement.

En dehors de ces deux motifs de fond, aucun autre motif ne paraît pouvoir être avancé sans être discriminatoire.



Bruno Roze
Avocat associé
Melian Avocats AARPI