

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2014.223 vom 9. Dezember 2014

Ne Jurisprudence Adm, 2014-12-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2014.223

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2014.223 du 9 décembre 2014

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2014.223 del 9 dicembre 2014

Regeste

Lorsque les principaux intervenants se prononcent en faveur de la mise sur pied d'un SPS pour un enfant de 5 ans présentant un trouble sévère de la communication et du langage, l'autorité compétente ne peut pas refuser ledit soutien au seul motif qu'elle ne dispose pas encore des résultats de toutes les évaluations en cours. Suite à l'entrée en vigueur de l'Accord intercantonal pour la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée, une procédure d'évaluation, procédant d'une approche globale et détaillée, vient rassembler tous les diagnostics déjà prononcés et les complète si besoin. La ratification de l'Accord implique en outre que le canton ne se réfère plus aux critères médicaux de l'AI. In casu, décision de l'OES annulée et renvoi de la cause audit office pour la nouvelle décision.

Volltext

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants:

A.

Les époux X. et Y. (ci-après: les intéressés, respectivement les recourants) sont les parents de A., né le [] 2009. Lors de la scolarisation de l'enfant en première année HarmoS, en août 2013, les enseignantes ont rapidement détecté chez A. des difficultés qui ne lui permettaient pas de suivre de manière adéquate les activités déployées en classe. Ces circonstances ont conduit les intéressés à déposer le 4 avril 2014 auprès de l'office de l'enseignement spécialisé (ci-après: l'office) une demande de soutien pédagogique spécialisé (SPS).

B.

Cette demande était accompagnée d'un projet pédagogique individualisé (PPI) du 3 avril 2014, d'un bilan d'orthophonie du 25 mars 2014 mentionnant comme diagnostic principal un trouble sévère de la communication et du langage, ainsi que d'un rapport du 26 mars 2014 du Dr B., pédiatre à Neuchâtel, attestant que A. présente un retard dans le développement social et des troubles du comportement induisant d'importantes difficultés tant au domicile qu'à l'école (agitation), troubles au niveau de la pragmatique du langage. Le rapport du Dr B. précisait aussi que des investigations (neuro-pédiatrique, génétique et orthophonique) étaient en cours pour précision de diagnostic.

C.

Par décision du 20 juin 2014, l'office a informé les intéressés de son refus de prendre en charge les coûts d'un SPS en faveur de leur fils A.. Au terme de son évaluation circonstanciée, l'office considère, au vu des ressources personnelles de l'enfant, que ce dernier a un potentiel d'évolution au sein de l'école ordinaire avec des aides et des adaptations spécifiques. Partant, il invitait les intéressés à prendre contact, dans les

meilleurs délais, avec l'autorité scolaire actuelle ou future de leur fils afin d'évoquer avec elle le type de mesures d'aide pouvant être mises en place pour la rentrée scolaire prochaine (août 2014), étant précisé que la présente décision ne préjuge en rien du sort réservé à une nouvelle demande qui serait déposée selon l'évolution future de l'enfant.

D.

Le présent recours est dirigé contre cette décision. Les parents de A. décrivent les démarches déjà entreprises depuis la rentrée scolaire 2013 pour mieux comprendre et accompagner ce dernier dans son développement. Si différentes mesures d'aide se mettent en place, telle l'orthophonie, il n'en demeure pas moins que les professionnels qui connaissent leur enfant sont unanimes sur la nécessité absolue d'une mesure d'aide de type SPS dans le cadre de l'école; un soutien de quatre périodes hebdomadaires leur semble indispensable pour pouvoir parler d'une véritable intégration. Au niveau de l'école, toutes les mesures ont déjà été prises en fonction des moyens à disposition, de sorte que la demande SPS s'inscrit dans le prolongement de l'analyse qui a été faite. Si une première médication administrée à A. dans le courant du mois de juin 2014 a eu des effets intéressants et encourageants, elle a néanmoins dû être abandonnée en raison de lourds effets secondaires. A cela s'ajoute que l'école obligatoire de la région de Neuchâtel (EOREN) a confirmé aux recourants que A. ne commencerait pas sa deuxième année en août 2014, mais qu'il serait mis à l'épreuve jusqu'aux vacances d'octobre, de sorte que la situation ne peut pas être considérée comme normalisée. S'interrogeant sur l'application par l'office des articles 2, 5, 11, 12 et 23 du REFOSCOS, les recourants soulignent ne pas avoir trouvé dans la décision attaquée d'éléments en lien avec des critères médicaux, ni de considérants liés aux dispositions prévues à l'article 5 REFOSCOS. Ils concluent principalement à ce que l'OES reconsidère sa décision et permette à leur enfant de bénéficier d'un SPS.

E.

Dans ses observations du 12 septembre 2014, l'office conclut au rejet du recours. Pour l'essentiel, s'il reconnaît que A. a besoin d'une mesure d'aide dans le cadre de l'école, il rappelle qu'une aide de type renforcé, telle qu'octroyée par ses soins, est subsidiaire par rapport à toutes les autres mesures que l'école ordinaire peut mettre à disposition. Dans le cas de A., l'OES estime que toutes ces mesures n'ont pas encore été prises. A cela s'ajoute que les différents éléments contenus au dossier l'amènent au constat que la situation de A. n'est pas clairement identifiée, raison pour laquelle il est nécessaire d'attendre de voir quels sont les résultats de l'évolution de l'enfant qui peuvent lui être transmis par l'école après l'application du projet pédagogique prévu.

F.

Ces observations ont été portées à la connaissance des recourants, qui ont maintenu leurs conclusions dans un courrier du 5 octobre 2014. A la demande du service juridique de l'Etat, chargé de l'instruction du présent recours, ils ont également fourni des renseignements complémentaires dans un courrier du 12 novembre 2014.

G.

Le contenu de l'ensemble de ces documents, ainsi que les autres éléments de fait seront, autant que besoin, repris dans la partie en droit de la présente décision.

Considérant en droit:

1.

Atteints par la décision attaquée, les recourants ont un intérêt à son annulation ou à sa modification au sens de l'article 32, lettre a de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979. Déposé dans les formes et délai légaux, le présent recours est déclaré recevable.

2.

L'entrée en vigueur de la nouvelle répartition des tâches et de la péréquation financière entre Confédération et cantons (RPT) a amené le canton de Neuchâtel à adopter, le 19 décembre 2007, entre autres, un règlement transitoire d'exécution de la loi fédérale concernant l'adoption et la modification d'actes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons en matière de formation scolaire spéciale (REFOSCOS, RSN 410.131.6), entré en vigueur le 1er janvier 2008. Le REFOSCOS prévoit la création d'un nouvel office, à savoir l'autorité intimée, en charge du traitement des demandes d'octroi des prestations de l'assurance-invalidité en matière de formation scolaire spéciale, dans la même mesure que sous l'ancien droit (art. premier). Lesdites conditions d'octroi des prestations sont liées aux critères médicaux définis par l'ancien droit, ainsi qu'aux dispositions réglant le lieu de scolarisation des élèves (art. 2).

3.

Le 29 janvier 2013, le Grand Conseil a adopté le Décret portant adhésion à l'Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée (ci-après: l'Accord), du 25 octobre 2007, entré en vigueur le 15 avril 2013. L'Accord a pour buts la définition de l'offre de base de la pédagogie spécialisée, la volonté de promouvoir l'intégration des enfants et jeunes en situation de handicap et le recours à des instruments communs. Il s'accompagne d'une terminologie identique utilisée dans tout le pays, de standards de qualité uniforme pour la reconnaissance des prestations ainsi que d'une procédure d'évaluation standardisée (PES) pour la détermination des besoins individuels (Rapport 12.041 du Conseil d'Etat au Grand Conseil, du 15 août 2012, p. 2).

La ratification de l'Accord va nécessiter l'élaboration de bases juridiques nouvelles et, à terme, l'abolition du REFOSCOS. En effet, cette référence ne couvre pas tous les aspects de l'Accord, puisque le règlement a été rédigé en vue de la reprise stricto sensu de l'ancien mandat AI relativement à la formation scolaire spéciale, à partir du 1er janvier 2008. Or, la ratification de l'Accord signifie que le canton ne devra plus se référer aux critères médicaux de l'AI mais, en remplacement, utiliser l'instrument commun proposé par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), à savoir la PES. Cette procédure d'évaluation, procédant d'une analyse globale et détaillée, rassemble tous les diagnostics déjà prononcés et les complète si besoin. Elle garantit ainsi neutralité et objectivité, par rapport aux prestataires pouvant ensuite être mandatés pour apporter les mesures renforcées (principe de non-auto-allocation). Les représentants légaux sont associés à la procédure et leur accord est nécessaire (ibid p. 6, 9 et 10).

4.

En l'espèce, le fils des recourants a rencontré des difficultés dès son entrée en première année HarmoS, en août 2013. Dès novembre 2013, l'EOREN a mis en place un soutien pédagogique individualisé; ce soutien a été poursuivi à la rentrée 2014 à raison de quatre périodes hebdomadaires. Depuis le mois de mars 2014, A. est également suivi, à raison

d'une séance hebdomadaire, par C., orthophoniste.

Le formulaire d'évaluation de la PES du 12 mai 2014 dresse la liste des difficultés rencontrées par A.. On citera, entre autres, le manque d'autonomie et la nécessité d'une attention de tous les instants, des difficultés d'intégration sociale ou encore à gérer les conflits, des difficultés communicatives et interactionnelles, des troubles de la compréhension sévères, une fragilité de la mémoire verbale ou encore des troubles pragmatiques sévères (pas de sollicitation d'aide, pas de production de demande d'informations, pas de verbalisation de ses émotions (manifestées parfois par des gestes brusques), pas d'accès à la fonction communicative élaborée (par ex. raconter un événement)). Sous la rubrique points forts, il est mentionné que A. dispose d'un bon vocabulaire, qu'il cherche le contact avec les autres (même si c'est encore de manière inappropriée), qu'il est capable d'un effort soutenu lorsqu'il est accompagné, que c'est un enfant curieux qui s'intéresse à tout et aime apprendre, qu'il aime regarder des documentaires et faire du sport. Sous l'angle des progrès, la PES note qu'il accepte d'entrer dans les activités et présente moins de comportements inadéquats, tels que vider des pots de peinture.

A l'occasion de l'élaboration de la PES, les recourants ont évoqué le résultat de l'évaluation neuro-pédiatrique effectuée par la Dresse D.: médication envisagée pour évaluer les capacités (Ritaline), pas de problèmes au niveau neurologique, difficultés de communication verbale et de compréhension, langage écholalique, aucune notion de temps, difficulté à faire les liens, à se mettre à la place de l'autre. Parmi les mesures recommandées au terme de cette élaboration figurent la mise en place d'un projet pédagogique individualisé (PPI) (déjà effectif depuis le 3 avril 2014), la nécessité de poursuivre le traitement en orthophonie et une proposition de SPS (en lien avec un handicap mental et un trouble du spectre autistique (HM/TSA)) lui permettant de développer des stratégies d'apprentissage et s'intégrer avec ses camarades.

5.

Le 19 mai 2014, le médecin-conseil de l'OES a préavisé positivement le SPS HM/TSA recommandé par la PES. Selon les informations fournies par l'OES dans une procédure similaire, des précisions s'imposent quant à la portée de ce document. En l'occurrence, le préavis positif du médecin-conseil, basé sur le rapport médical du Dr B. du 26 mars 2014, ne signifie pas que le Dr E. a donné son accord pour un SPS HM/TSA en faveur de A., mais uniquement que le médecin-conseil de l'OES, après avoir pris connaissance du rapport de son confrère, confirme que l'enfant présente des difficultés susceptibles de conduire à l'octroi de mesures renforcées, après notamment l'établissement d'une PES. L'autorité de céans constate que le document intitulé "préavis médical du médecin-conseil de l'OES" n'a donc pas la portée que l'on serait initialement tenté de lui attribuer au vu de sa formulation. Sa rédaction actuelle peut semer la confusion dans l'esprit des parents lorsque, comme en l'espèce, seule la case "positive" est cochée (les autres cases étant "négative" et "réservée"), sans aucune remarque de nature à orienter les parents sur la signification exacte du document. Partant, l'autorité de céans invite l'OES à réfléchir à une présentation de ce document plus conforme à sa réelle signification.

Pour sa part, l'inspectrice de l'enseignement spécialisé a réservé son préavis du 14 juin 2014, en s'interrogeant sur le bien-fondé de la mesure envisagée, au motif que le diagnostic fait état des troubles du comportement et du développement social, troubles du

langage et de la communication. Elle préconisait implicitement de renforcer la collaboration entre l'orthophoniste et les enseignants.

Dans ses observations du 12 septembre 2014, l'OES justifiait le rejet de la requête des recourants par le fait que la situation de A. n'était pas clairement identifiée, de sorte qu'il était nécessaire de voir quels allaient être les résultats de l'évolution de l'enfant transmis par l'école après la mise en place du PPI.

6.

Les courriers des 5 octobre et 12 novembre 2014 des recourants condensent les avis exprimés en cours de procédure par l'EOREN, le Dr B., médecin de A., et son orthophoniste, C..

· Afin de relever l'évolution et de motiver A. à poursuivre dans cette direction, l'EOREN lui a permis d'intégrer la deuxième année HarmoS après les vacances d'automne. Cependant, certains grands points comme l'autonomie, la concentration, la communication et la gestion des consignes représentent encore des domaines très difficiles pour l'enfant, raison laquelle l'EOREN sollicite encore une fois l'aide du SPS le plus rapidement possible afin de faire bénéficier A. d'un encadrement plus approprié à ses besoins et d'envisager un passage en troisième année HarmoS au terme de la présente année scolaire.

· De son côté, le Dr B. observe un effet bénéfique depuis le changement de médication (ndlr: l'administration de Ritaline a dû être interrompue au vu de ses effets secondaires trop lourds), tant du point de vue du comportement que des contacts sociaux. A ses yeux, le fait de ne pas avoir de diagnostic clairement établi et d'avoir des investigations en cours ne doit pas être un critère pour juger ou non de l'attribution de SPS, dans la mesure où celle-ci doit se faire sur les difficultés de l'enfant essentiellement, et non pas sur un ou des diagnostics et/ou critères AI. Outre la médication, l'orthophonie et les mesures d'accompagnement (école et famille) sont très importantes. En l'état, même si les progrès sont notoires, les difficultés sont toujours bien présentes (peu d'autonomie, besoin en soutien individuel en classe). Un SPS intensif, qualifié et pérenne est important pour maximaliser les chances d'une poursuite de la scolarité. Une telle prise en charge a d'autant plus de chances d'aboutir à une absence de besoins spécifiques ultérieurs qu'elle est introduite précocement.

· Enfin, C. estime qu'un SPS est toujours indiqué en l'espèce. Certes, les solutions actuellement mises en place ont permis à A. de progresser, mais elles semblent avoir atteint leurs limites. L'enfant présente un profil communicatif et langagier atypique, qui s'apparente à celui observé dans les TSA. Les différents aspects qui ont justifié la demande de SPS demeurent toujours des facteurs d'inquiétude significatifs, à savoir son intégration dans le groupe classe, ses capacités attentionnelles et son autonomie face aux activités pédagogiques. En conclusion, cet enfant nécessite toujours une attention intense et une approche individualisée à laquelle seul le SPS peut répondre.

7.

In casu, la question litigieuse est celle de savoir si c'est à bon droit que l'OES a refusé aux recourants l'octroi d'un SPS en faveur de leur fils A.. Au moment de trancher cette question, le département dispose d'un pouvoir de cognition limité, vu qu'il n'existe pas de base légale l'habilitant à examiner la décision objet du présent recours sous l'angle de son opportunité. L'autorité de céans se borne donc à s'assurer que l'OES n'a pas excédé ou abusé de son pouvoir d'appréciation. Elle examine en revanche librement la régularité de la

procédure et le respect des principes généraux du droit, dont celui de la légalité ou de la proportionnalité, ainsi que des garanties ancrées dans les Constitutions fédérale et cantonale, tel le droit à l'égalité de traitement ou le droit de l'enfant, dans le cadre de la scolarité publique obligatoire, à une formation correspondant à ses aptitudes.

Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 120 Ib 262, 118 Ib 149, 152), il y a lieu de prendre en considération les circonstances de fait actuelles. Cela signifie que les faits pertinents sont établis dans leur état au jour où l'autorité statue. La jurisprudence cantonale tend elle aussi à fonder la décision sur l'ensemble des faits ■ même survenus après l'acte attaqué ■ propres à influencer sur la solution du litige (Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, Neuchâtel 1995 p. 178).

8.

L'Accord entré en vigueur le 15 avril 2013 constitue une norme de rang supérieur au REFOSCOS. Or, il prévoit que lorsque les mesures octroyées avant l'entrée en scolarité ou dans le cadre de l'école ordinaire s'avèrent insuffisantes, une décision quant à l'attribution de mesures renforcées doit être prise sur la base de la détermination des besoins individuels, laquelle se fait dans le cadre d'une procédure d'évaluation standardisée (PES) confiée par les autorités compétentes à des services d'évaluation distincts des prestataires (art. 5, al. 1, art. 6, al. 3). Concrètement, cela implique la fin du recours exclusif aux critères médicaux de l'AI dans l'attribution des mesures renforcées.

9.

In casu, l'OES a rejeté la demande de SPS des parents de A. sur la base d'une PES qui, tout en recommandant la poursuite du traitement en orthophonie et la mise en place d'un PPI, préconisait un SPS HM/TSA. Certes, une évaluation neuro-pédiatrique et génétique était alors en cours (12 mai 2014), mais le premier retour donné par les recourants de cette évaluation neuro-pédiatrique de la Dresse D. confirmait les difficultés de communication verbale et de compréhension constatées par les autres intervenants.

Dans un tel contexte, la décision de l'office de rejeter sans autre la requête de SPS, sans même attendre le résultat des évaluations en cours, apparaît manifestement prématurée. Plus particulièrement, l'autorité de céans peine à saisir pour quels motifs le fait que A. ait un potentiel d'évolution au sein de l'école ordinaire suffit à contrebalancer les conclusions du PES selon lesquelles il a besoin d'un SPS. Une telle manière de procéder n'est pas conforme aux nouvelles dispositions de l'Accord, dont il convient de rappeler qu'il préconise une approche globale et détaillée de la situation de l'enfant, qui rassemble tous les diagnostics déjà prononcés et les complète si besoin.

A cet égard, il convient de rappeler à l'OES que, saisi d'une demande de SPS, il n'a pas l'obligation de rendre une décision négative alors qu'il ne dispose pas encore de tous les éléments nécessaires à se forger une conviction et à étayer celle-ci dans une décision motivée. Dans l'intérêt bien compris de l'enfant, il pourrait proposer aux parents de ce dernier une suspension de la procédure, d'une durée de quelques semaines à quelques mois, le temps de rassembler tous les éléments indispensables à sa réflexion. Les parents qui ne seraient pas d'accord avec cette manière de procéder seraient alors libres de réclamer immédiatement une décision, qui aurait alors de fortes chances d'être négative, tout en ouvrant la voie à une procédure de recours auprès de l'autorité de céans.

10.

Pour en revenir à la situation de A., l'autorité de céans observe que, depuis le prononcé de la décision attaquée, l'EOREN, le médecin traitant de A. et son orthophoniste, sans parler des recourants, s'accordent à constater la persistance des difficultés rencontrées par l'enfant (nonobstant les progrès dus en partie à une médication plus adaptée que la Ritaline initialement prescrite) et à s'inquiéter de son passage en troisième année HarmoS. Comme le relève avec pertinence le Dr B., une prise en charge a d'autant plus de chances d'aboutir à une absence de besoins spécifiques ultérieurs qu'elle est introduite précocement. La perspective du passage en troisième année HarmoS constitue pour A. une échéance importante, car il sera alors confronté de manière pointue à l'apprentissage de la lecture, de l'écriture et des mathématiques. Les nouveaux témoignages versés au dossier ne permettent pas d'envisager sereinement ce passage en l'état. Ils sont en revanche susceptibles de permettre à l'autorité intimée de réévaluer la situation de A. à l'aune d'un dossier plus étoffé, et ce, sans attendre que les recourants ne déposent dans le courant du printemps 2015 une nouvelle demande de SPS.

11.

Au vu de ce qui précède, il convient d'annuler la décision attaquée et de renvoyer le dossier de la cause à l'OES, en le priant de procéder à une nouvelle évaluation de la situation de A. afin de déterminer si ce dernier remplit dès maintenant les conditions d'octroi d'un SPS sous l'angle des nouvelles dispositions de l'Accord.

Par ces motifs, la conseillère d'Etat, cheffe du Département de l'éducation et de la famille, décide:

1. Le recours du 17 juillet 2014 des époux X. et Y. est déclaré recevable.
2. La décision de l'OES du 10 juin 2014 est annulée.
3. Le dossier de la cause est renvoyé à l'OES pour instruction et nouvelle décision au sens des considérants.
4. La présente décision est rendue sans frais.

Neuchâtel, le 9 décembre 2014

Monika Maire-Hefti

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.