

Paris, le 25 mars 2026

---

**Décision du Défenseur des droits n° 2026-071**

---

**La Défenseure des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

---

Vu l'article 13 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ;

Vu la Convention internationale des droits de l'enfant et notamment ses articles 3, 23, 24 et 31 ;

Vu la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées et notamment ses articles 2, 7-2, 24 et 30-5 ;

Vu la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code de l'éducation ;

Vu la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, modifiée par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 et notamment les articles 1<sup>er</sup> et 2 ;

Vu la circulaire n° 2015-016 du 22 janvier 2015 relative au plan d'accompagnement personnalisé ;

Vu la circulaire du 8 décembre 2020 relative à l'organisation de la procédure et aux adaptations et aménagements des épreuves d'examen et concours pour les candidats en situation de handicap ;

Saisie par les parents de plusieurs enfants ayant des troubles des apprentissages qui se sont vu refuser des aménagements lors des examens ;

Conclut et recommande comme suit.

Claire HÉDON

**Recommandations en application de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333  
du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits**

1. Le Défenseur des droits a été saisi, en février et mars 2023, de plusieurs réclamations individuelles concernant des refus d'aménagement des examens opposés à des élèves ayant des troubles des apprentissages, scolarisés dans le département de X.
2. Le traitement de ces réclamations a fait émerger des difficultés plus générales relatives à la mise en place du plan d'accompagnement personnalisé (PAP) pour des enfants ayant des troubles des apprentissages, scolarisés dans ce département, tant dans le public que le privé sous contrat, mais également dans plusieurs autres départements, en raison principalement de la diminution des effectifs de médecins scolaires.
3. Le Défenseur des droits a également été saisi, au cours du premier semestre 2025, de la situation de plusieurs élèves, atteints de troubles du neuro-développement et scolarisés dans des établissements d'enseignement privés sous contrat à Y, qui s'étaient vus refuser des aménagements aux examens, alors que leur PAP n'avait pas pu être soumis à l'avis d'un médecin de l'éducation nationale.

## **I. FAITS ET PROCÉDURE**

### **A. Faits**

#### **1) Concernant les élèves scolarisés dans le département de X**

4. Le Défenseur des droits a été saisi de la situation de trois élèves atteints de troubles neuro-développementaux diagnostiqués. Pour chacun d'eux, les équipes enseignantes ont relevés des difficultés scolaires persistantes, en lien avec ces troubles.
5. Pour l'un de ces enfants, une demande de PAP a été faite auprès des services académiques de X dès la classe de cinquième, en décembre 2021, et refusée aux motifs que l'élève « *arrive à avoir des résultats scolaires tout-à-fait satisfaisants* ». Pour un autre des élèves, l'équipe éducative a indiqué aux parents qu'il n'était de toute façon pas utile de solliciter un PAP dans la mesure où celui-ci serait certainement refusé compte tenu des résultats scolaires satisfaisants de l'élève. Les enseignants ont toutefois, dans ces deux situations, mis en place les aménagements au cours de la scolarité des enfants, notamment pour les évaluations.

6. Enfin, pour le troisième élève, l'équipe éducative a mis en place des aménagements<sup>1</sup> dès la 6<sup>ème</sup>. Constatant la persistance des difficultés scolaires, une demande de PAP a été faite auprès des services académiques de X le 29 septembre 2021. Cette demande a été refusée, le 17 mai 2022, aux motifs que l'élève « *peut utiliser son matériel informatique en classe sans avoir à le formaliser par un PAP* ».
7. Dans la perspective des épreuves du diplôme national du brevet (DNB), les parents des trois enfants ont sollicité, auprès de la division des examens et concours du rectorat de Z, de pouvoir bénéficier, lors de l'examen, des aménagements dont ils bénéficiaient depuis plusieurs années pendant les évaluations.
8. Dans ces trois situations, les aménagements sollicités ont été refusés par le rectorat (excepté le tiers temps et l'utilisation de l'ordinateur pour l'un des élèves), sur le fondement de l'avis de médecin désigné par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH). Les recours gracieux qui ont suivi ont été rejetés.
9. Les aménagements ont en revanche été accordés, en partie, pour chacun des enfants, par le tribunal administratif de Z.
10. Lors de la scolarisation de ces élèves au lycée, en classe de seconde, aucun n'a pu bénéficier d'un PAP. Les équipes éducatives auraient indiqué aux parents avoir reçu comme consigne de ne plus faire de demande de PAP faute de médecin scolaire.

## 2) Concernant les élèves scolarisés à Y

11. Le Défenseur des droits a été saisi de la situation de 15 enfants atteints de troubles du neuro-développement et scolarisés dans des établissements d'enseignement privés sous contrat à Y. Tous bénéficiaient d'aménagements de la scolarité, formalisés dans un PAP, qui n'avait toutefois pas été soumis à l'avis d'un médecin de l'éducation nationale, faute de médecin désigné pour intervenir dans les établissements privés sous contrat à Y.
12. Ces élèves, qui avaient déposé des demandes d'aménagement pour leurs épreuves du DNB ou du baccalauréat via la procédure complète<sup>2</sup>, se sont vus

---

<sup>1</sup> Tiers temps, dictée aménagée, photocopie des cours, utilisation de l'ordinateur

<sup>2</sup> Cette procédure implique d'adresser le dossier de demande d'aménagements à un médecin désigné par la CDAPH, afin que celui donne son avis sur les aménagements nécessaires.

refuser, par le service interacadémique des examens et concours de A (SIEC), tout ou partie des aménagements demandés.

13. Trois de ces élèves étaient en troisième et 11 en première ou terminale. Tous étaient atteints de troubles « dys » (dysgraphie, dyslexie, dysorthographe, dyspraxie) et/ou d'un trouble de l'attention avec ou sans hyperactivité (TDAH), et se sont vus refuser par le SIEC le tiers temps dont ils bénéficiaient dans le cadre de la mise en œuvre de leur PAP. Sur les 11 élèves au lycée, 9 avaient pourtant bénéficié d'un tiers temps pour les épreuves du DNB. Les 2 autres avaient vu leur trouble diagnostiqué tardivement et ne bénéficiaient d'un PAP que depuis le lycée.
14. Dans toutes ces situations, le médecin désigné par la CDAPH pour étudier la demande d'aménagements d'épreuves avait émis un avis défavorable à l'octroi du tiers temps, considérant dans la plupart des cas que le trouble de l'élève ne relevait pas du handicap au sens de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

## **B. Enquête du Défenseur des droits**

### *1) Sur la mise en place des PAP*

15. Constatant des difficultés dans la mise en place du PAP, dans chacune des situations des élèves scolarisés dans X, le Défenseur des droits a interrogé la direction académique des services départementaux de l'Education nationale (DSDEN) en avril 2023.
16. Une réponse lui est parvenue le 16 juin 2023. Y était jointe une note de la directrice académique adressée à l'ensemble des chefs d'établissement, le 17 mars 2023, précisant les étapes que doivent suivre les équipes éducatives au constat des difficultés scolaires d'un enfant. Il est ainsi indiqué que la première étape consiste à élaborer un projet personnalisé de réussite éducative (PPRE). Si ce dispositif ne fonctionne pas, alors le médecin de l'éducation nationale peut être sollicité pour étudier la demande de PAP. La note précise, à ce titre, que « *Le PAP n'est pas justifié sur la base d'un trouble identifié, mais bien sur la persistance des difficultés scolaires.* »
17. L'étude des éléments portés à sa connaissance a conduit le Défenseur des droits à établir une note soumise au contradictoire, envoyée à la DSDEN de X.
18. Dans le même temps, le Défenseur des droits a eu connaissance dans le cadre de l'examen des réclamations qu'il reçoit d'une note du 24 août 2023, adressée par la

DSDEN de B aux chefs des établissements publics du second degré et aux directrices et directeurs des écoles publiques, indiquant que :

*« À compter de la rentrée scolaire 2023, les demandes de PAP pour les élèves scolarisés en primaire et en 6<sup>ème</sup> ne seront plus étudiées par les médecins de l'éducation nationale.*

*En primaire et en 6<sup>ème</sup> : en cas de difficultés repérées par l'enseignant, un PPRE (programme personnalisé de réussite éducative) avec des aménagements pédagogiques. Le PAP n'est pas nécessaire. [...] »*

19. Par ailleurs, cette note précise que *« le PAP pourra être suspendu si les aménagements pédagogiques n'ont pas lieu d'être en cas de compensation du trouble et de résultats scolaires corrects sans aménagements »*.
20. Constatant l'existence d'une difficulté plus générale, au-delà du seul département de X, le Défenseur des droits a également envoyé la note soumise au contradictoire susvisée au ministère de l'éducation nationale, sollicitant ses observations.
21. Par courrier en date du 29 avril 2024, la DSDEN de X a transmis ses observations.
22. La ministre de l'éducation nationale a répondu par courrier en date du 12 août 2024. Elle indique avoir sollicité, de la part de la DSDEN de B, une clarification sur la note litigieuse notamment en ce qui concerne la distinction entre PPRE et PAP. Cela étant, elle estime que les recommandations de la HAS<sup>3</sup> vont dans le sens de la conclusion d'un PPRE préalablement à un PAP.
23. Elle précise que, face à l'augmentation des demandes de PAP, une simplification des procédures pour les familles comme pour les équipes éducatives est envisagée. Au jour de la rédaction de la présente décision, aucun projet en ce sens, porté par le ministère de l'éducation nationale, n'a toutefois été transmis.
24. En revanche, le Défenseur des droits a eu connaissance dans le cadre du traitement des situations dont il est saisi, de directives et notes de service adressées dans d'autres académies relatives aux modalités de mise en œuvre des PAP au regard de la pénurie de médecins scolaires, et notamment :

---

<sup>3</sup> Haute autorité de santé, *Comment améliorer le parcours de santé d'un enfant avec troubles spécifiques du langage et des apprentissages*, guide parcours de soins – décembre 2017

- Dans le département de C : seules les demandes initiales de PAP du CM2 à la seconde sont étudiées. Pour les autres, les aménagements peuvent être mis en place via un PPRE.
  - Dans le département de D : les médecins scolaires ne rendent plus d'avis sur les PAP. Les PAP peuvent être mis en place par les équipes pédagogiques, comme les PPRE. Le médecin scolaire n'est sollicité qu'en cas de désaccord entre les familles et les équipes pédagogiques. Les familles devront ensuite passer par la procédure complète pour les demandes d'aménagements aux examens.
  - Dans le département de E : les médecins traiteront en priorité les demandes de PAP pour les élèves de CE2, CM2 et 4<sup>ème</sup> bénéficiant d'un PPRE et les élèves de seconde. Pour les autres, les aménagements peuvent être mis en place via un PPRE.
  - Dans le département de F : seules les demandes de PAP de fin de cycle 3 (6<sup>ème</sup>) et de 4<sup>ème</sup> seront étudiées. Pour le reste, les aménagements seront mis en place via un PPRE.
25. Dans l'ensemble de ces départements, il est précisé que les familles des enfants dont le PAP n'a pas été validé par un médecin scolaire ou qui ont un PPRE devront solliciter des aménagements aux examens via la procédure complète.

2) Sur la situation des élèves scolarisés en établissement privé sous contrat à Y

26. Le Défenseur des droits a par ailleurs interrogé la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), le rectorat de l'académie de Y et le SIEC, par courriers du 4 juin 2025, sur la situation des élèves scolarisés en établissement privé sous contrat à Y. Des éléments de réponse lui ont été adressés entre les mois de juillet et novembre 2025.
27. Dans sa réponse, datée du 9 octobre 2025, le rectorat de Y indique qu'il ressort de l'article L. 442-20 du code de l'éducation, qui énumère les dispositions législatives du code de l'éducation applicables aux établissements d'enseignement privés sous contrat, que les articles L. 541-1 à L. 543-1 concernant la santé scolaire ne sont pas mentionnés, ce qui explique que dans les établissements privés sous contrat, les aménagements mis en place ne soient pas soumis à l'avis d'un médecin de l'éducation nationale. Le rectorat confirme que les médecins de l'éducation nationale n'exercent leurs missions qu'au profit des collèges et lycées publics dans l'académie de Y.

28. Dans sa réponse, datée du 21 juillet 2025, le SIEC indique notamment que pour la session 2024, l'immense majorité (99%) des procédures complètes provenaient des établissements privés (sous ou hors contrat) et qu'il est « *probable que la très grande majorité des demandes rejetées ou partiellement rejetées comportaient une demande de tiers-temps* ».
29. Le SIEC ajoute que lorsque le médecin désigné par la CDAPH est saisi des demandes d'aménagement des épreuves d'examen des candidats scolarisés dans des établissements privés, il constate parfois que les pièces justificatives révèlent un trouble des apprentissages bien compensé ou de gravité légère et/ou une absence d'interférence du trouble sur les performances scolaires. Il précise que dans de telles conditions, s'il avait été amené à se prononcer sur la mise en place d'un PAP, le médecin aurait rendu un avis défavorable. Il explique que c'est l'une des raisons pour lesquelles les médecins désignés par la CDAPH rendent des avis défavorables à certaines demandes d'aménagements, malgré l'existence d'un PAP et la mise en œuvre de ces aménagements pendant la scolarité.

## II. ANALYSE

30. A titre liminaire, il est important de définir les « *troubles des apprentissages* ». D'après le Guide spécifique établi par la Haute Autorité de Santé<sup>4</sup> : « *les Troubles Spécifiques du Langage et des Apprentissages (TSLA) [...] sont la conséquence de troubles cognitifs spécifiques neuro-développementaux (déficience d'une ou plusieurs fonctions cognitives, sans déficience intellectuelle globale).* »
31. Certains de ces troubles affectent les apprentissages précoces (langage, geste, etc.), d'autres affectent plus spécifiquement les apprentissages scolaires comme le langage écrit ou le calcul.
32. Le Guide de la HAS rappelle que ces troubles sont répertoriés dans le manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux (DSM-5), sous plusieurs appellations et notamment : trouble du langage (dysphasie), trouble spécifique des apprentissages (dyslexie, dysorthographe, dyscalculie), trouble développemental de la coordination (dyspraxie) et déficit de l'attention avec ou sans hyperactivité (TDA/H).
33. En outre, selon l'article L.114 du CASF, « *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*

---

<sup>4</sup> *Ibid*

*ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant ».*

34. Ainsi, les troubles des apprentissages s'inscrivent dans la définition du handicap dès lors qu'ils sont la conséquence de troubles cognitifs spécifiques durables ou définitifs<sup>5</sup>.

## **A. Cadre juridique**

35. L'intérêt supérieur de l'enfant, protégé constitutionnellement<sup>6</sup> et conventionnellement<sup>7</sup>, doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent les enfants, en ce compris celles des autorités administratives ou des organes législatifs.

### 1) Le droit à l'éducation et à une formation scolaire adaptée

36. Le droit fondamental de tout enfant, y compris les enfants en situation de handicap, à l'éducation est consacré constitutionnellement<sup>8</sup> et conventionnellement par les articles 2, 23, 28 et 29 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), les articles 7 et 24 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH), et l'article 2 du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (Conv. EDH).

37. En droit interne, le code de l'éducation énonce que « *le droit à l'éducation est garanti à chacun* »<sup>9</sup> et, s'agissant des élèves présentant un handicap ou un trouble de la santé invalidant, que le service public de l'éducation leur assure une formation scolaire adaptée<sup>10</sup>.

38. Par droit à la scolarisation et à l'instruction, il est entendu l'accès même à une scolarisation mais également le déroulé et les conditions de celle-ci. En effet, l'instruction doit permettre à l'enfant d'acquérir, à l'issue de la période de l'instruction obligatoire, l'ensemble des connaissances et des compétences du socle commun. Le contrôle continu et les examens de l'enseignement scolaire, au titre desquels figure le brevet ou le baccalauréat, sont l'une des composantes du

---

<sup>5</sup> *Ibid* p.9

<sup>6</sup> Cons. const., décision n°2018-768 QPC du 21 mars 2019 ; décision n°2019-797 QPC du 26 juillet 2019

<sup>7</sup> Article 3 de la CIDE

<sup>8</sup> Article 13 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ; Cons. const., DC n°2001-450, 11 juillet 2001.

<sup>9</sup> Article L. 111-1

<sup>10</sup> Article L. 112-1

droit à l'instruction en ce qu'ils permettent l'évaluation des connaissances acquises par l'élève.

39. C'est dans le cadre d'une formation scolaire adaptée que les élèves en situation de handicap doivent bénéficier d'aménagements durant leur scolarité, en ce compris pour les évaluations, ainsi qu'au moment des examens.
40. A ce titre, en ce qui concerne la scolarité, l'article D. 311-13 du code de l'éducation prévoit que « *Les élèves dont les difficultés scolaires résultent d'un trouble des apprentissages peuvent bénéficier d'un plan d'accompagnement personnalisé prévu à l'article L. 311-7, après avis du médecin de l'éducation nationale. [...] Le plan d'accompagnement personnalisé définit les mesures pédagogiques qui permettent à l'élève de suivre les enseignements prévus au programme correspondant au cycle dans lequel il est scolarisé. Il est révisé tous les ans.* »
41. Les modalités de mise en œuvre du plan d'accompagnement personnalisé sont précisées par la circulaire n° 2015-016 du 22 janvier 2015.
42. En ce qui concerne les examens, et afin de garantir l'égalité des chances entre les candidats, l'article L. 112-4 du code de l'éducation prévoit la mise en place d'aménagements aux conditions de passation des épreuves orales, écrites, pratiques ou de contrôle continu des examens ou concours de l'enseignement scolaire, « *rendus nécessaires en raison d'un handicap ou d'un trouble de la santé invalidant* ». L'article D. 112-1 du même code précise que bénéficient de ces aménagements les candidats qui présentent un handicap tel que défini à l'article L. 114 du CASF, dans les conditions définies aux articles D.351-27 à D. 351-32.
43. L'article D.311-13-1 du code de l'éducation ajoute que « *Les candidats aux examens ou concours de l'enseignement scolaire qui disposent d'un plan d'accompagnement personnalisé au titre d'un trouble du neuro-développement peuvent bénéficier d'aménagements et adaptations dans les mêmes conditions que celles définies à l'article D. 351-27 et suivants* » et que « *ces aménagements et adaptations sont en cohérence avec les mesures pédagogiques mises en œuvre dans le cadre du plan d'accompagnement personnalisé* ».

## 2) Le refus d'aménagement raisonnable constitutif d'une discrimination

44. Les articles 23 et 28 de la CIDE, ainsi que l'article 24 de la CIDPH consacrent le droit fondamental de l'enfant à l'éducation sur la base de l'égalité des chances et sans discrimination.

45. Selon l'article 2 de la CIDPH, la discrimination fondée sur le handicap s'entend de « *toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le handicap qui a pour objet ou pour effet de compromettre ou réduire à néant la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales. La discrimination fondée sur le handicap comprend toutes les formes de discrimination, y compris le refus d'aménagement raisonnable* ».
46. La notion d'aménagement raisonnable recouvre les modifications et ajustements nécessaires n'imposant pas de charge disproportionnée, en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer aux personnes handicapées la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales.
47. La Cour européenne des droits de l'Homme a considéré que l'article 2 du premier protocole de la Conv.EDH, combiné avec l'article 14 (principe de non-discrimination), devait être lu à la lumière des exigences posées par la CIDPH, notamment en ce qui concerne les aménagements raisonnables. Si elle laisse aux Etats membres une marge de manœuvre en la matière, elle souligne la vulnérabilité particulière des enfants en situation de handicap qui impose que l'Etat soit particulièrement attentif aux moyens à mettre en œuvre pour répondre à leurs besoins pédagogiques.<sup>11</sup>
48. Ainsi, l'aménagement raisonnable, corollaire de l'interdiction de toute discrimination fondée sur le handicap, fait partie intégrante du devoir d'application immédiate de non-discrimination et impose à ce titre « l'obligation légale positive d'apporter une modification ou un ajustement nécessaire et approprié lorsque cela est requis dans une situation donnée pour que la personne handicapée puisse jouir de ses droits ou les exercer »<sup>12</sup>.
49. En droit interne, les articles 1er et 2 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008, modifiés par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, prohibent toute discrimination directe ou indirecte fondée sur le handicap en matière d'éducation.
50. Les aménagements pédagogiques dont bénéficient les élèves en situation de handicap dans le cadre de leur scolarité, en compensation de leur handicap, ont précisément pour objectif de leur garantir un égal accès aux apprentissages. Le

---

<sup>11</sup> CEDH, Çam c. Turquie, no 51500/08, 23 février 2016 ; CEDH, Enver Şahin c. Turquie, no 23065/12, 30 janvier 2018

<sup>12</sup> Observation générale n° 6 du Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU (2018) sur l'égalité et la non-discrimination

refus de mettre en place de tels aménagements est ainsi constitutif d'une discrimination.

## **B. Sur l'atteinte au droit effectif à une scolarité adaptée des élèves atteints de troubles des apprentissages**

51. Si le PAP dans sa configuration initiale a pu, pendant un temps, répondre aux besoins des élèves concernés, la pénurie de médecins scolaires et le quotidien des familles font apparaître un système imparfait qui n'apporte pas ou plus les garanties suffisantes à une scolarité adaptée.

### 1) La dénaturation du PAP en réponse à la pénurie de médecins scolaires

52. Face à la pénurie de médecins scolaires, les académies ont mis en place un certain nombre de mesures concernant les élèves présentant des troubles des apprentissages.

53. Ainsi, dans certaines académies, plus aucun PAP n'est signé par le médecin scolaire ou seulement ceux des élèves scolarisés dans un certain niveau de classe. Dans d'autres, l'octroi du PAP est conditionné à la mise en place préalable d'un PPRE qui se serait révélé insuffisant.

54. De manière générale, les académies préconisent que les équipes éducatives mettent en place les aménagements nécessaires à l'élève, sans qu'ils ne soient formalisés ou qu'ils le soient par le biais d'un PAP non signé par le médecin scolaire ou d'un PPRE.

55. Ces mesures sont contraires à la législation susvisée relative au PAP. Elles ont, en outre, pour effet de priver les enfants des garanties qui étaient initialement attachées au PAP et qui répondaient aux exigences conventionnelles et constitutionnelles auxquelles la France est soumise en matière de scolarisation des élèves en situation de handicap.

56. En effet, le PAP a été conçu pour permettre aux élèves qui ont des troubles des apprentissages ayant une incidence sur leur scolarité de bénéficier d'un outil concret qui les suit pendant toute leur scolarité.

57. Cet outil permet, d'une part, de sécuriser l'élève et légitimer la mise en place des aménagements par les enseignants, et d'autre part d'assurer une continuité dans la prise en charge pédagogique de l'élève, s'il devait changer d'établissement, et au moment des examens *via* la procédure simplifiée.

58. Quant au fait de conditionner le PAP à l'échec préalable d'un PPRE, si l'article D.311-13 du code de l'éducation susvisé précise que : « *Il [le PAP] se substitue à un éventuel programme personnalisé de réussite éducative [...]* », il ne fait pas de l'existence préalable d'un PPRE une condition d'accès au PAP, ce que confirme le référentiel de la HAS susvisé<sup>13</sup>.
59. En effet, ces deux outils, mis en place en cas de difficultés scolaires, répondent à des besoins différents.
60. Le PPRE peut être mis en place, pas les équipes éducatives, à tout moment de la scolarité d'un élève lorsque celui-ci « *risque de ne pas maîtriser les connaissances et les compétences indispensables à la fin d'un cycle* ». Il « *implique des pratiques pédagogiques diversifiées et différenciées, d'une durée ajustable, suivant une progression accordée à celle de l'élève. L'essentiel de ces actions est conduit au sein de la classe* ».
61. Le PPRE peut répondre aux besoins de l'enfant qui rencontre des difficultés, en l'attente d'un diagnostic précis ou en complément de celui-ci, ou qui ne sont pas liées à un trouble des apprentissages (retard de développement lié à l'environnement familial ou scolaire, à un événement particulier, à un déficit sensoriel, etc.).
62. Comme évoqué, le PAP répond, quant à lui, à des troubles spécifiques d'ordre cognitif, médicalement constatés, indépendants d'un retard intellectuel global, qui ont pour conséquences des difficultés durables. Les aménagements nécessaires à l'élève n'ont pas pour objectif de lui faire rattraper un retard, mais bien de permettre la compensation des conséquences des troubles durables constatés.
63. D'ailleurs, l'article D. 311-11 du code de l'éducation précise que « *les élèves présentant des besoins éducatifs particuliers bénéficient d'un accompagnement pédagogique spécifique en application des dispositions des articles D. 311-13, D. 321-3 à D. 321-5, D. 321-7, D. 321-22, D. 332-6 à D. 332-8, D. 333-10 et D. 351-1 à D. 351-9.* » Ainsi, le PAP est expressément cité, contrairement au PPRE, qui répond à d'autres besoins.

---

<sup>13</sup> « *La mise en place des adaptations pédagogiques sous la forme d'un PAP ou d'un PPS ne dépend pas de l'éventuelle formalisation préalable d'un Projet personnalisé de réussite éducative (PPRE)* » (page 24)

64. Enfin, ces mesures, propres à chaque ressort académique, crée nécessairement des inégalités d'accès territoriales à une scolarisation adaptée et portent une atteinte discriminatoire aux droits des enfants en fonction de leur lieu de résidence.
65. Ces éléments conduisent la Défenseure des droits à considérer que les mesures ainsi décrites et adoptées par les académies pour faire face à la pénurie de médecins scolaires sont contraires aux normes en vigueur. Elles portent atteinte au droit des enfants en situation de handicap à une scolarisation adaptée et sont constitutives d'une discrimination à leur endroit.
66. De l'avis du Défenseur des droits, la situation actuelle implique de repenser la procédure relative au PAP, dans le respect du droit fondamental de ces élèves à une éducation adaptée.
67. S'il est important de maintenir une évaluation des besoins des élèves ayant un trouble des apprentissages pour définir au plus près les aménagements dont ils doivent bénéficier, celle-ci pourrait utilement résulter d'un double regard déjà porté sur leur situation :
- Une évaluation médicale permettant de poser un diagnostic en prenant en compte l'ensemble des avis et bilans réalisés par les professionnels de santé qui suivent l'enfant.
  - Une évaluation pédagogique de la part des enseignants qui peuvent s'appuyer sur l'expertise des professionnels de santé qui suivent l'enfant, ses parents, des personnes ressources au sein de l'Education nationale.
68. A cet effet, le Défenseur des droits recommande de remplacer la référence à l'avis du médecin scolaire mentionné à l'article D.311-13 du code de l'éducation par un avis médical dans les conditions décrites ci-dessus pour bénéficier d'un PAP.

## 2) L'absence d'information des familles sur les voies de recours

69. Par ailleurs, certaines saisines adressées au Défenseur des droits démontrent la méconnaissance, par les familles, des procédures permettant de contester un refus d'aménagements pendant la scolarité et, en l'occurrence, un refus de PAP.
70. Le refus peut être opposé par l'autorité administrative, souvent *via* le médecin scolaire qui n'émet pourtant qu'un simple avis, ou par les équipes éducatives en refusant de transmettre la demande au médecin scolaire ou à l'académie.

71. S'agissant d'une décision administrative, le refus peut être contesté par :
- la voie du recours administratif ou du recours hiérarchique<sup>14</sup>, qui suspend le délai contentieux,
  - la voie du recours contentieux devant le tribunal administratif.
72. Cela étant, les décisions de refus de PAP qui ont été communiquées au Défenseur des droits dans les situations individuelles, quand elles existent, ne mentionnent nullement ces voies de recours, ce qui empêche les familles de faire valoir leurs droits. Les familles se disent d'ailleurs souvent démunies face à un tel refus. Si certains enseignants passent outre pour permettre à l'enfant de suivre les cours, cela reste très insécurisant pour l'enfant.
73. Dès lors, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'Education nationale de compléter la circulaire n° 2015-016 du 22-1-2015 en précisant que les familles soient automatiquement informées des voies et délais de recours en cas de refus de mise en place d'un PAP.

### 3) Les difficultés rencontrées par les élèves pour faire appliquer le PAP

74. La circulaire relative au PAP prévoit, lorsqu'il a été validé et signé, qu'il soit mis en œuvre par le ou les enseignants de l'enfant. Dans le second degré, le professeur principal est chargé de coordonner la mise en œuvre et le suivi du PAP.
75. Cela étant, le Défenseur des droits est régulièrement saisi de situations dans lesquelles certains enseignants de l'enfant, principalement dans le secondaire, refusent de mettre en œuvre les aménagements pourtant prévus par le PAP. Dans ces situations, certains professeurs principaux ou chefs d'établissements ont fait part de leur impuissance à imposer le respect du PAP aux enseignants.
76. Ces situations sont sources de grandes tensions entre les familles et les équipes pédagogiques qui peuvent conduire à une rupture totale de dialogue et une défiance importante qui s'installe à l'égard de l'autorité scolaire, pouvant déboucher sur une décompensation puis déscolarisation de l'enfant.
77. Le Défenseur des droits constate que si l'État met en place des outils permettant de compenser les conséquences du handicap des élèves présentant un trouble des apprentissages, il n'en garantit pas la mise en œuvre effective sur le terrain et les vide ainsi de leur substance.

---

<sup>14</sup> Article L.411-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)

78. Dès lors, la Défenseure des droits recommande que l'article D.311-13 du code de l'éducation mentionne que les aménagements prévus dans le PAP s'imposent.
79. Elle recommande également qu'au sein de chaque service académique de l'école inclusive, un professionnel formé soit dédié à l'accompagnement des équipes pédagogiques dans la mise en œuvre des PAP. Ce professionnel pourrait constituer un appui utile aux enseignants sur les outils pouvant être proposés aux élèves et la déclinaison pratique des aménagements.

### **C. Sur la continuité des aménagements au moment des examens**

80. Si le juge administratif a rappelé à plusieurs reprises que la seule circonstance qu'un PAP soit établi ne justifie pas l'octroi automatique d'aménagements aux examens, l'existence d'un PAP permet de faciliter la procédure pour les familles, en particulier depuis la publication du décret n° 2020-1523 du 4 décembre 2020. Celui-ci met en effet en place une procédure simplifiée pour les candidats bénéficiant d'un projet personnalisé de scolarisation (PPS), d'un projet d'accueil individualisé (PAI) ou d'un PAP accordé au titre d'un trouble du neuro-développement, pour lesquels un avis d'un médecin de l'éducation nationale a été rendu.
81. L'article D.311-13-1 du code de l'éducation, issu du décret précité, et la circulaire du 8 décembre 2020, prévoient d'ailleurs la nécessité de garantir la continuité et la cohérence entre les aménagements mis en place sur le temps scolaire, dans le cadre du PAP, et ceux mis en place lors du passage des épreuves d'examens.
82. La procédure simplifiée permet aux candidats concernés d'adresser leur demande d'aménagements d'examens directement à l'autorité administrative, après appréciation de l'équipe pédagogique, sans solliciter un nouvel avis médical. De fait, cela favorise la continuité des aménagements dont bénéficiait l'élève pendant sa scolarité pour les examens.
83. Les autres candidats, ne disposant pas de PAP ou disposant d'un PAP non-soumis à l'avis d'un médecin de l'éducation nationale, doivent passer par la procédure complète et adresser leur demande d'aménagements au médecin désigné par la CDAPH qui rend un avis sur les besoins d'aménagements à l'autorité administrative.
84. Les élèves scolarisés dans le département de X, dont les parents ont saisi le Défenseur des droits, n'ont pu bénéficier d'un PAP. Ils ont tous reçu un refus total ou partiel à leur demande d'aménagement des examens, fondé sur l'avis du médecin désigné par la CDAPH, pour les motifs évoqués précédemment. Pour

chacun d'eux, il a fallu que leurs parents formulent un recours administratif, qui a été rejeté, puis saisissent le tribunal administratif. C'est finalement le juge administratif qui a considéré que la décision de refus était manifestement illégale dans la mesure où il était suffisamment étayé que les troubles des apprentissages dont étaient atteints les élèves nécessitaient la compensation par les aménagements sollicités.

85. Ainsi, les conséquences ont été non négligeables pour les familles mais surtout pour les enfants qui ont eu confirmation des aménagements, dont ils avaient pourtant bénéficié toute leur scolarité, seulement la veille de l'examen.
86. Les élèves scolarisés en établissements privés à Y se sont trouvés dans des situations similaires. Alors qu'ils bénéficiaient d'aménagements dans le cadre de leur scolarité, formalisés dans des PAP, pour la plupart d'entre eux depuis plusieurs années, ils ont reçu trois à cinq mois avant l'examen la décision du SIEC leur refusant tout ou partie des aménagements qu'ils avaient sollicités. Tous s'étaient vus refuser le tiers-temps demandé avec lequel ils avaient l'habitude de composer.
87. La plupart d'entre eux ont formé un recours gracieux, qui a abouti à un maintien du refus de tiers temps, notifié seulement quelques semaines avant l'examen. Plusieurs familles ont alors saisi le juge administratif qui a, selon les situations, rejeté la requête ou enjoint au SIEC de réexaminer la situation de l'enfant ou d'accorder le tiers temps. Dans tous les cas, la décision du juge est intervenue quelques semaines ou quelques jours avant le début des épreuves, laissant l'élève dans un état d'incertitude et de stress préjudiciable à la bonne préparation de son examen.
88. Telle que mise en œuvre actuellement, la procédure complète de demande d'aménagements d'examens pose donc des difficultés non-négligeables pour les élèves en ce qu'elle ne permet pas de garantir la continuité et la cohérence entre les aménagements mis en place sur le temps scolaire et ceux mis en place lors des examens.
89. Dans son courrier du 21 juillet 2025, le SIEC relève que si l'octroi des aménagements pour les élèves bénéficiant d'un PAI ou d'un PPS ne pose pas de difficulté, le PAP est « *le plus problématique* ». Il ressort en effet des situations portées à la connaissance du Défenseur des droits que ce sont principalement les élèves relevant du dispositif PAP qui rencontrent des difficultés au stade de la demande d'aménagements d'examens.

90. Dans son courrier du 10 octobre 2025, la DGESCO relève que « *la difficulté tient à ce que, en l'absence d'un nombre suffisant de médecins de l'éducation nationale, un certain nombre de PAP sont mis en œuvre sans l'avis du médecin de l'éducation nationale, ce qui ne permet pas l'aménagement d'épreuve* ». Elle précise que « *parmi les mesures issues des Assises de la santé scolaire figure l'allègement des tâches des médecins de l'éducation nationale, notamment la suppression à l'avenir de leur avis dans les PAP* », et qu' « *en parallèle, un nouveau dispositif maintenant l'accès à la procédure simplifiée d'aménagement d'épreuves est en cours d'instruction* ».

91. De l'avis du Défenseur des droits, il est indispensable qu'un futur dispositif élaboré par le ministère de l'éducation nationale permette de garantir la continuité et la cohérence entre les aménagements mis en œuvre sur le temps scolaire et ceux accordés pour les examens. Comme exprimé dans son avis n° 25-06<sup>15</sup>, la Défenseure des droits considère, au regard des obligations conventionnelles de la France précédemment rappelées, et afin d'éviter d'exposer un élève à des conditions de composition non familières et ne répondant pas à ses besoins, en violation de son intérêt supérieur, que devrait être consacré un véritable droit pour tout élève bénéficiant d'aménagements durant sa scolarité au maintien de ces aménagements lors des examens ou concours, sans nouvel examen systématique par l'autorité administrative, dès lors que les aménagements demandés sont en cohérence avec ceux mis en place durant la scolarité.

92. La Défenseure des droits recommande ainsi que les articles D. 351-28 et D. 351-28-1 du code de l'éducation soient modifiés de façon à ce qu'un élève qui bénéficie d'aménagements durant sa scolarité ait droit au maintien de ces aménagements lors des examens ou concours, sans nouvel examen systématique par l'autorité administrative.

#### **D. Sur une insuffisante connaissance par les professionnels des troubles des apprentissages et leurs conséquences pour l'enfant en milieu scolaire**

93. Il convient de préciser que, dans l'ensemble des situations soumises au Défenseur des droits, des troubles des apprentissages ont été diagnostiqués chez les enfants concernés, au cours de leur scolarité, à la suite de difficultés en classe repérées par les enseignants.

---

<sup>15</sup> Défenseur des droits, avis n°25-06, 5 juin 2025, sur la proposition de loi visant à renforcer le parcours inclusif des enfants à besoins éducatifs particuliers

1) Des motifs de refus d'aménagement de la scolarité et des examens discriminatoires

94. Différentes raisons ont été avancées par la DSDEN de X pour justifier le refus de mise en place d'un PAP ou d'aménagements aux examens. Ces justifications sont également avancées par certains chefs d'établissement qui refusent de transmettre une demande de PAP à l'académie ou par certains enseignants qui refusent de mettre en place les aménagements prévus par un PAP.

1.1. *Des refus fondés sur les notes de l'élève*

95. Dans plusieurs situations, la mise en place d'un PAP ou l'octroi d'aménagements aux examens ont été refusés aux motifs de « *résultats scolaires satisfaisants* » des élèves concernés.

96. Dans le département de X, cette justification constituait une position de principe du médecin scolaire de l'époque. Or, pour les trois élèves concernés, cet argument a été avancé alors même que les enfants bénéficiaient d'aménagements mis en œuvre par leurs enseignants compte tenu de leurs besoins particuliers liés à leurs troubles d'apprentissage.

97. De même, dans son courrier du 21 juillet 2025, le SIEC relève que « *lorsque la prise en charge thérapeutique ou les fonctions cognitives du candidat lui permettent de faire évoluer favorablement son trouble ou de le compenser au point parfois d'obtenir des résultats scolaires supérieurs à la moyenne de classe, le médecin estime qu'il n'entre plus dans le champ du handicap tel que défini à l'article L. 114 du CASF et qu'il ne remplit plus les conditions fixées à l'article D. 112-1 du code de l'éducation* ». Or, il ne peut être exclu que l'obtention de résultats satisfaisants soient précisément dus à la mise en œuvre par les enseignants d'aménagements adaptés aux troubles de l'élève, et que le retrait de ces aménagements au stade de l'examen leur porte un préjudice considérable.

98. Le SIEC relève également que certains élèves qui s'étaient vus refuser leurs aménagements aux examens avaient réussi à obtenir de bonnes notes, voire de très bonnes notes, à leurs examens, semblant ainsi justifier la décision de leur refuser ces aménagements. Or, le simple fait qu'un élève atteint d'un trouble du neuro-développement obtienne de bons résultats sans aménagement ne saurait être interprété comme l'absence de nécessité de lui octroyer ces aménagements, l'objectif des aménagements n'étant pas seulement de permettre à l'élève d'obtenir de bons résultats scolaires, mais de compenser son trouble pour le placer dans une situation d'égalité avec les autres élèves.

99. Les difficultés scolaires durables d'un élève<sup>16</sup>, justifiant la mise en œuvre d'un PAP et l'octroi d'aménagements, ne sauraient s'apprécier sur la seule base des résultats scolaires. En effet, les troubles des apprentissages ne constituent pas une déficience intellectuelle et se caractérisent très souvent par le déclenchement chez l'élève de mécanismes de surcompensation.
100. Ainsi, au-delà des notes d'un élève, doivent être prises en compte d'éventuelles difficultés dans l'organisation, la prise de note, la qualité de l'écriture ou, à la maison, de difficultés à faire les devoirs dans un temps imparti, nécessité de l'aide des parents, grande fatigabilité, etc. Autant de signaux qui ne sont pas nécessairement visibles sur les résultats scolaires de l'élève.
101. En outre, en l'absence d'aménagements, ces élèves sont en surcompensation continue, qui parfois leur permet d'obtenir des résultats satisfaisants mais crée également une fatigue particulièrement importante qui peut générer des phases d'anxiété et de découragement à l'origine, pour certains, d'un décrochage scolaire pouvant aller jusqu'à la phobie scolaire.
102. A noter qu'à l'occasion d'autres instructions, sur différents départements, le Défenseur des droits a relevé qu'il était parfois considéré que des parents sollicitaient des PAP de « *convenance* » afin de permettre à leurs enfants d'avoir de meilleurs résultats. Or, dans les situations individuelles qui lui ont été soumises, le Défenseur des droits constate que les difficultés ont été repérées par les enseignants des enfants, puis confirmées par les bilans réalisés ayant conduit au diagnostic médical des enfants.
103. Ainsi, tant les refus individuels opposés que la position de principe consistant à refuser la mise en œuvre d'un PAP ou l'octroi d'aménagements d'examens sur le seul constat de résultats scolaires satisfaisants de l'élève, sont contraires au droit à l'éducation et à une formation scolaire adaptée et constitutifs d'une discrimination fondée sur le handicap.

### 1.2. *Des refus fondés sur la mise en place d'aménagements préalables par les enseignants*

104. La demande de PAP formulée pour l'un des enfants dans le département de X, sur recommandation des enseignants, a été refusée par le médecin scolaire, le 17 mai 2022, au motif que « *l'élève peut utiliser son matériel informatique en classe sans avoir à le formaliser par un PAP* ».

---

<sup>16</sup> Circulaire n° 2015-016 du 22 janvier 2015

105. Cette réponse n'évoque aucune considération médicale de nature à justifier le caractère infondé des demandes sollicitées. Elle ne prend en considération que la seule utilisation du matériel informatique de l'élève alors même que d'autres aménagements avaient été considérés comme nécessaires par les équipes éducatives et les médecins de l'enfant.
106. Surtout, le PAP a précisément été conçu pour permettre aux élèves qui ont des troubles des apprentissages ayant une incidence sur leur scolarité de bénéficier d'un outil qui les suit pendant toute leur scolarité.
107. Cet outil permet, d'une part, de sécuriser l'élève et légitimer la mise en place des aménagements par les enseignants, mais également d'assurer une continuité dans la prise en charge pédagogique de l'élève, s'il devait changer d'établissement, et au moment des examens *via* la procédure simplifiée.
108. Aussi, le refus de PAP opposé par le médecin de l'éducation nationale à cet élève pour ce motif est non conforme au cadre légal susvisé et constitue une discrimination au sens des dispositions rappelées supra.

## 2) Un besoin de formation des professionnels

109. Ces situations sont souvent le signe d'un manque de connaissance par les professionnels de l'éducation nationale des troubles de l'apprentissages et de leur incidence sur la scolarité, voire d'une défiance de certains professionnels à l'égard des aménagements.
110. Refuser d'aménager la scolarité d'un enfant qui en a besoin en raison de ses troubles des apprentissages peut pourtant avoir des effets très néfastes tant sur sa scolarité que sur sa santé physique et mentale.
111. En effet, comme le guide susvisé de la HAS le rappelle, l'absence de prise en charge adaptée d'un enfant – en ce compris dans la cadre scolaire – engendre un certain nombre de risques et notamment :
- le décrochage scolaire voire d'échec scolaire,
  - l'apparition de troubles émotionnels secondaires : faible estime de soi, anxiété, dépression, faible intérêt ou dégoût pour la scolarité, opposition, agressivité réactionnelle,
  - des difficultés d'insertion professionnelle et sociale.
112. Les conséquences liées à l'absence d'aménagement de la scolarité d'un élève ayant des troubles des apprentissages sont donc bien réelles et auront une

incidence tant sur sa construction psychique, que sur son parcours scolaire puis professionnel.

113. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la détection des troubles du neurodéveloppement doit être la plus précoce possible, afin de pouvoir compenser le plus rapidement possible et éviter un surhandicap et une dégradation de la situation.

114. Enfin, nier les difficultés d'un élève qui relèvent de troubles sur lesquels il n'a aucune prise peut constituer une véritable violence à son égard.

115. La Défenseure des droits recommande de renforcer l'offre de formation à destination des enseignants, directeurs d'école ou chefs d'établissement relative à la prise en charge en milieu scolaire des élèves présentant des troubles des apprentissages, en y associant les professionnels de santé idoines.

\*\*\*

#### **Au regard de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits :**

116. Conclut que les dispositifs existants relatifs aux aménagements de la scolarité et des examens des élèves ayant des troubles des apprentissages ne permettent pas de leur garantir le droit à une scolarité adaptée portant, de ce fait, une atteinte discriminatoire à leur droit à l'éducation et à leur intérêt supérieur ;

117. Recommande au ministre de l'éducation nationale et à la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées de :

- Modifier l'article D.311-13 du code de l'éducation en :
  - Remplaçant la référence à l'avis du médecin scolaire à l'article D.311-13 du code de l'éducation par un avis médical ;
  - Précisant que les aménagements prévus par le plan d'accompagnement personnalisé s'imposent à tous.
  
- Modifier les articles D.351-28 et D.351-28-1 du code de l'éducation de façon à ce qu'un élève qui bénéficie d'aménagements durant sa scolarité ait droit au maintien de ces aménagements lors des examens ou concours, sans nouvel examen systématique par l'autorité administrative ;

- Compléter la circulaire n° 2015-016 du 22-1-2015 en précisant que les familles sont automatiquement informées des voies et délais de recours en cas de refus de mise en place d'un plan d'accompagnement personnalisé ;
- Mettre en place, au sein de chaque service académique de l'école inclusive, un professionnel formé dédié à l'accompagnement des équipes pédagogiques dans la mise en œuvre des plans d'accompagnement personnalisé. Ce professionnel pourrait constituer un appui utile aux enseignants sur les outils pouvant être proposés aux élèves et la déclinaison pratique des aménagements.
- Renforcer l'offre de formation à destination des enseignants, directeurs d'école ou chefs d'établissement relative à la prise en charge en milieu scolaire des élèves présentant des troubles des apprentissages, en y associant les professionnels de santé idoines.

118. La Défenseure des droits demande au ministre de l'éducation nationale et à la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées de rendre compte des suites données à ces recommandations dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.