



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**Le droit des enfants handicapés à
l'éducation
(CE, 8/04/2009, M. et Mme. L.)**

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I – La non-scolarisation d'un enfant handicapé : entre obligation de moyen et obligation de résultat. 4	4
A – La solution de la cour d'appel à contre-courant de la jurisprudence	4
1 - La solution de la cour administrative d'appel de Versailles	4
2 – La jurisprudence administrative applicable.....	4
B – Les textes imposent une obligation de résultat	5
1 – Les dispositions générales	5
2 – Les dispositions spécifiques aux enfants handicapés.....	5
II – La consécration du droit à l'accès effectif à l'éducation pour les enfants handicapés	6
A – La non-scolarisation d'un enfant handicapé constitue une faute.....	6
1 – Le principe	6
2 – Le rejet de certaines causes exonératoires	6
B - Une solution audacieuse du point de vue budgétaire	7
1 – Les incidences budgétaires.....	7
2 – Une solution à contre-courant des habitudes du juge administratif	7
CE, 8/04/2009, M. et Mme. L.	8

INTRODUCTION

La responsabilité de l'Administration peut être recherchée sur le terrain classique de la faute, ou, spécificité du droit administratif, sur la base de la responsabilité sans faute. La question posée par l'arrêt du 8 avril 2009 est de savoir si la responsabilité de l'Etat peut être engagée pour faute dans le cas de la non-scolarisation d'un enfant handicapé.

Les faits sont les suivants. M. et Mme. L. sont les parents d'une petite fille, Bernadette, handicapée à 80 %. D'Octobre 2000 à Juin 2003, Bernadette a été scolarisée dans différents établissements spécialisés à la suite des décisions de la commission départementale d'éducation spéciale (CDES). Par une décision du 12 Juin 2003, la CDES a décidé que Bernadette devait être scolarisée à temps complet. Mais, l'établissement désigné n'a pour l'accueillir, faute de place. Elle n'a donc été scolarisée qu'à temps partiel dans un autre établissement. Ce n'est qu'en Septembre 2004 qu'elle a pu être accueillie à temps complet à l'institut La Roseraie. Les parents de Bernadette saisissent donc le tribunal administratif de Versailles pour obtenir réparation du préjudice causé par la non-scolarisation à temps complet de leur fille pendant plus d'un an. Celui-ci, le 23 Octobre 2006 fait droit à leur demande. Mais, la cour administrative d'appel de Versailles, le 27 Septembre 2007, annule le jugement. Les parents de Bernadette se pourvoient, alors, en cassation devant le Conseil d'Etat qui reconnaît, le 8 Avril 2009, que la non-scolarisation d'un enfant handicapé est constitutive d'un faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

Cette solution est remarquable par la simplicité du principe qu'elle proclame : les enfants handicapés ont le même droit à l'éducation que les enfants valides, et la non mise en œuvre de ce droit est constitutive d'une faute. En d'autres termes, là où la cour d'appel de Versailles voyait une simple obligation de moyen à la charge de l'Etat, le Conseil d'Etat instaure une véritable obligation de résultat. Cette solution s'inscrit dans la lignée de solutions jurisprudentielles, mais aussi paraît conforme à différents textes. Dès lors, la responsabilité de l'Etat peut être engagée pour faute dans le cas où un enfant handicapé ne serait pas scolarisé, et le manque de place ne saurait exonérer l'Etat de sa responsabilité. C'est donc un véritable droit à l'accès effectif à l'éducation qui se trouve consacré au profit des enfants handicapés. Simple dans son principe, la solution tranche par rapport à l'habitude prise par le juge administratif de préserver les deniers publics.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, la question de la nature de l'obligation pesant sur l'Etat en matière de scolarisation des enfants handicapés (I), et d'analyser, dans une seconde partie, la consécration d'un droit effectif à l'éducation (II).

I – LA NON-SCOLARISATION D'UN ENFANT HANDICAPE : ENTRE OBLIGATION DE MOYEN ET OBLIGATION DE RESULTAT

La solution retenue par la cour administrative de Versailles se base sur le fait qu'en matière de scolarisation d'un enfant handicapé, l'Etat n'aurait qu'une obligation de moyen. Cette position va à contre-courant des solutions jurisprudentielles (A) et des textes (B).

A – La solution de la cour d'appel à contre-courant de la jurisprudence

Il faut préciser la solution retenue par la cour d'appel (1) avant d'analyser les positions prises par le juge administratif en matière de droits des handicapés (2).

1 - La solution de la cour administrative d'appel de Versailles

La cour administrative d'appel de Versailles a repris les arguments du ministre de la santé. Celui-ci faisait valoir que la scolarisation des enfants handicapés ne fait naître à la charge de l'Etat qu'une obligation de moyen. Ainsi, le ministre considérait que cette obligation était remplie en l'espèce puisque l'enfant avait été accueilli dans un autre établissement faute de place.

La cour d'appel considère que dès lors que toutes les "*diligences nécessaires*" ont été accomplies, l'obligation de moyen à la charge de l'Etat est remplie. Sa responsabilité pour faute ne peut donc être engagée. Elle considère que cette obligation est satisfaite en l'espèce.

Mais, cette position va à l'encontre des diverses solutions jurisprudentielles applicables en la matière.

2 – La jurisprudence administrative applicable

Plusieurs décisions attestent du fait que le juge administratif entend garantir l'effectivité des droits reconnus aux handicapés. Ainsi, en 1988, le Conseil d'Etat a décidé que le fait pour le ministre de l'éducation nationale de ne pas assurer l'enseignement de toutes de toutes les matières inscrites au programme au profit d'enfants handicapés constituait une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat (CE, 27/01/1988, *Ministre de l'éducation nationale c/ Giraud*).

Récemment, la cour administrative d'appel de Paris a considéré que les enfants handicapés devait suivre une scolarité équivalente à celle dispensés aux enfants scolarisés en milieu ordinaire, la méconnaissance de cette obligation constituant une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat (CAA Paris, 11/07/2007, *Ministre de la santé c/ Haemmerlin*).

On le voit, certaines solutions jurisprudentielles posent une obligation de résultat à la charge de l'Etat, là où la cour d'appel de Versailles ne voit qu'une simple obligation de moyen. Les textes semblent aussi pencher vers l'obligation de résultat.

B – Les textes imposent une obligation de résultat

Ce constat est valable tant pour les dispositions générales (1) que pour les dispositions spécifiques aux enfants handicapés (2).

1 – Les dispositions générales

Le préambule de la constitution de 1946, texte qui a valeur constitutionnelle, dispose que "la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public, gratuit et laïc à tous les degrés est un devoir de l'Etat". Le convention européenne des droits de l'Homme consacre un même principe. Quant au code de l'éducation, il pose que "le droit à l'éducation est garanti à chacun".

Des dispositions spécifiques aux enfants handicapés mettent à la charge de l'Etat une obligation de résultat.

2 – Les dispositions spécifiques aux enfants handicapés

Les enfants handicapés font l'objet de dispositions particulières de nature à garantir l'effectivité du droit à l'éducation. Ainsi, la loi du 30 Juin 1975 pose comme obligation la formation des personnes handicapées. La même obligation pèse sur l'Etat s'agissant de la scolarité, qui peut être ordinaire ou adaptée aux besoins particuliers de l'enfant. Ces différents textes sont interprétés par le rapporteur public, M. Rémi Keller, comme imposant à l'Etat une obligation de résultat, en d'autres termes comme un devoir de garantir l'accès effectif à la scolarisation. C'est cette position que va suivre le Conseil d'Etat.

II – LA CONSECRATION DU DROIT A L'ACCES EFFECTIF A L'EDUCATION POUR LES ENFANTS HANDICAPES

Le Conseil d'Etat vient ici poser le principe que l'Etat doit garantir l'accès effectif des enfants handicapés à l'éducation, la méconnaissance de cette obligation constituant une faute de nature à engager sa responsabilité (A). Cette solution est audacieuse dans une période de rigueur budgétaire (B).

A – La non-scolarisation d'un enfant handicapé constitue une faute

Il faut analyser le principe posé par le Conseil d'Etat (1) avant d'étudier le rejet de certaines causes exonératoires (2).

1 – Le principe

Conformément aux conclusions du rapporteur public, le Conseil d'Etat interprète les textes mentionnés précédemment comme imposant à l'Etat une obligation de résultat. Ainsi, le droit à l'éducation est reconnu à tous et la situation particulière des enfants handicapés ne doit pas avoir pour effet de les priver de ce droit. En d'autres termes, l'Etat ne peut pas se soustraire à ses obligations en matière d'éducation. Il doit donc garantir à tous les enfants, y compris handicapés, un accès effectif au service public de l'éducation, avec les dispositifs adaptés qui s'imposent. Cette solution s'inscrit dans un contexte où les droits des personnes handicapées sont de plus en plus reconnus. Ainsi, la loi du 11 Février 2005 impose à l'Etat de mettre en place les moyens financiers et humains pour permettre la scolarisation des personnes handicapées.

Ce droit est tellement important que le juge administratif rejette certaines causes exonératoires invoquées par le ministre de la santé.

2 – Le rejet de certaines causes exonératoires

Le ministre de la santé faisait valoir qu'aucune faute ne pouvait être reprochée à l'Etat dans la mesure où il y avait un manque de places dans les établissements spécialisés. Mais, ceci n'est qu'un manque de moyens, et il importe à l'Etat d'y remédier. En effet, comme on l'a vu, l'obligation qui pèse sur l'Etat est une obligation de résultat. Celui-ci ne peut donc se prévaloir "*de l'insuffisance des structures d'accueil existantes*". En d'autres termes, c'est à l'Etat de faire en sorte qu'il y ait suffisamment de places dans les écoles ou établissements spécialisés pour accueillir les enfants handicapés. On ne comprendrait pas pourquoi l'Etat pourrait s'exonérer de sa responsabilité dans l'hypothèse où il n'y aurait pas assez de places dans les écoles pour accueillir les enfants valides. L'admettre pour enfants handicapés reviendrait à instaurer une différence de traitement injustifiable.

Le ministre invoque aussi le fait que les parents de Bernadette perçoivent l'allocation d'éducation spéciale. Pour le Conseil d'Etat, cette allocation a pour but d'aider les parents à faire face aux difficultés de prise en charge d'un enfant handicapé et non de se substituer à un défaut de scolarisation. Il ne s'agit donc pas d'une cause exonératoire.

Si cette solution constitue incontestablement un progrès, il faut noter qu'elle aura des incidences budgétaires importantes.

B - Une solution audacieuse du point de vue budgétaire

Garantir un accès effectif des enfants handicapés à la scolarisation aura des incidences budgétaires importantes (1). Dès lors, cette solution s'écarte du souci traditionnel du juge administratif de préserver les deniers publics (2).

1 – Les incidences budgétaires

Quelques chiffres permettront d'éclaircir le débat. Ainsi, selon le ministre de la santé, en 2006, 150 000 enfants handicapés suivent une scolarité dans des établissements ordinaires, pendant que 107 000 sont accueillis dans des établissements spécialisés. Selon, le ministre seulement 5 000 enfants sont en attentes d'une place. Mais, ces chiffres sont contestés par les associations qui font état de 16 000 enfants en attente de scolarisation. Même si le nombre d'enfants handicapés scolarisés a augmenté depuis le début des années 2000, il est passé de 107 000 en 2003 à 170 000 en 2008, il reste encore beaucoup d'enfants en attente d'une place. Dès lors, la mise en place d'une politique visant à permettre à l'Etat de respecter ses obligations risque d'exiger la mobilisation de beaucoup de moyens financiers.

Cette solution tranche avec les habitudes du juge administratif.

2 – Une solution à contre-courant des habitudes du juge administratif

Habituellement, le juge administratif se montre soucieux des deniers publics. C'est ce qui explique qu'il soit très prudent lorsqu'il s'agit de mettre à la charge de l'Etat une obligation ayant des incidences financières. Mais, dans cette affaire, ne pas reconnaître aux enfants handicapés les mêmes droits qu'aux enfants valides, aurait créé une différence de traitement inacceptable. L'importance du droit à l'éducation pour tous commandait donc de passer outre les questions financières, même dans une période de difficultés budgétaires importantes.

Pour en revenir à l'affaire de la petite Bernadette, la cour d'appel de Versailles, n'ayant pas reconnu une obligation de résultat à la charge de l'Etat, voit son arrêt cassé par le Conseil d'Etat qui lui renvoie l'affaire pour être jugée au fond.

CE, 8/04/2009, M. ET MME. L.

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés le 11 décembre 2007 et le 11 mars 2008 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour M. et Mme A, agissant tant en leur nom personnel qu'au nom de leur fille mineure, demeurant ... ; M. et Mme A demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt du 27 septembre 2007 par lequel la cour administrative d'appel de Versailles, sur recours du ministre de la santé et de la solidarité, d'une part, a annulé le jugement du 23 octobre 2006 du tribunal administratif de Versailles condamnant l'Etat à leur verser une somme de 6 000 euros et une seconde somme de 8 000 euros, en tant que représentants légaux de leur fille, et, d'autre part, a rejeté leur demande de première instance tendant à la condamnation de l'Etat à leur verser une indemnité de 141 153 euros au titre des différents préjudices subis du fait de la carence de l'Etat à assurer des services d'enseignement au profit des enfants handicapés ;
 2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 111-1 du code de l'éducation dans sa rédaction applicable à l'espèce : Le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale, d'exercer sa citoyenneté ; qu'aux termes de l'article L. 112-1 du même code dans sa rédaction applicable à l'espèce : Les enfants ou adolescents handicapés sont soumis à l'obligation éducative. Ils satisfont à cette obligation en recevant soit une éducation ordinaire, soit, à défaut, une éducation spéciale, déterminée en fonction des besoins particuliers de chacun d'eux par la commission départementale d'éducation spéciale ; qu'aux termes de l'article L. 351-1 du même code dans sa rédaction applicable à l'espèce : (...) L'Etat prend en charge les dépenses d'enseignement et de première formation professionnelle des enfants et adolescents handicapés : / 1° Soit, de préférence, en accueillant dans des classes ordinaires (...) tous les enfants susceptibles d'y être admis malgré leur handicap ; / 2° Soit en mettant du personnel qualifié relevant du ministère chargé de l'éducation nationale à la disposition d'établissements ou services créés et entretenus par d'autres départements ministériels, par des personnes morales de droit public ou par des groupements ou organismes à but non lucratif conventionnés à cet effet ; dans ce cas, le ministre chargé de l'éducation nationale participe au contrôle de l'enseignement dispensé dans ces établissements ou services ; / 3° Soit en passant avec les établissements d'enseignement privés (...) les contrats prévus par le titre IV du livre IV du présent code (...) ; qu'aux termes de l'article L. 112-3 du même code dans sa rédaction applicable à l'espèce : L'éducation spéciale associe des actions pédagogiques, psychologiques, sociales, médicales et paramédicales ; elle est assurée soit dans des établissements ordinaires, soit dans des établissements ou par des services spécialisés ; et qu'aux termes de l'article L. 351-2 du même code dans sa rédaction applicable à l'espèce : La commission départementale de l'éducation spéciale prévue à l'article L. 242-2 du code de l'action sociale et des familles désigne les établissements ou les services ou à titre exceptionnel l'établissement ou le service dispensant l'éducation spéciale correspondant aux besoins de l'enfant ou de l'adolescent et en mesure de l'accueillir. / La décision de la commission s'impose aux établissements scolaires ordinaires et aux établissements d'éducation spéciale dans la limite de la spécialité au titre de laquelle ils ont été autorisés ou agréés ; qu'il résulte de ces dispositions, d'une part, que, le droit à l'éducation étant garanti à chacun quelles que soient les différences de situation, et, d'autre part, que l'obligation scolaire s'appliquant à tous, les difficultés particulières que rencontrent les enfants handicapés ne sauraient avoir pour effet ni de les priver de ce droit, ni de faire obstacle au respect de cette obligation ; qu'il incombe à l'Etat, au titre de sa mission d'organisation générale du service public de l'éducation, de prendre l'ensemble des mesures et de mettre en oeuvre les moyens nécessaires pour que ce droit et cette obligation aient, pour les enfants handicapés, un caractère effectif ; que la carence de l'Etat est constitutive d'une faute de nature à engager sa

responsabilité, sans que l'administration puisse utilement se prévaloir de l'insuffisance des structures d'accueil existantes ou du fait que des allocations compensatoires sont allouées aux parents d'enfants handicapés, celles-ci n'ayant pas un tel objet ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. et Mme A, parents d'une fillette handicapée née en 1995, recherchent la responsabilité de l'Etat à raison du défaut de scolarisation de leur enfant dans un institut médico-éducatif à partir de la rentrée 2003 ; que, pour retenir que la responsabilité de l'Etat n'était pas engagée par cette carence, la cour administrative d'appel de Versailles n'a pas recherché si l'Etat avait pris l'ensemble des mesures et mis en oeuvre les moyens nécessaires pour donner un caractère effectif au droit et à l'obligation pour les enfants handicapés de recevoir une éducation adaptée à leur situation mais s'est bornée à relever que l'administration n'avait qu'une obligation de moyens, définie comme celle de faire toutes les diligences nécessaires ; qu'ainsi, la cour a méconnu les dispositions précitées du code de l'éducation et commis une erreur de droit ; que, dès lors, M. et Mme A sont fondés à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il y a lieu de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre des frais exposés par M. et Mme A et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêt du 27 septembre 2007 de la cour administrative d'appel de Versailles est annulé.

Article 2 : L'affaire est renvoyée devant la cour administrative d'appel de Versailles.