



DROIT CIVIL

DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

DROIT EUROPÉEN

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

Le droit des enfants handicapés à l'éducation

(CE, 8/04/2009, *M. et Mme L*, n° 311434)

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I – Le droit des enfants handicapés à l’éducation : un droit à la portée incertaine autrefois	4
A – Des textes qui militent en faveur d’une obligation de résultat à la charge de l’Etat.....	4
B – Des solutions jurisprudentielles qui oscillent entre obligation de moyens et obligation de résultat à la charge de l’Etat	5
II – Le droit des enfants handicapés à l’éducation : un droit enfin consacré ?	6
A – Une consécration formelle actée par le Conseil d’Etat.....	6
B – Une consécration qui s’est illustrée par des progrès concrets, mais insuffisants dans les faits...	7
CE, 8/04/2009, <i>M. et Mme L</i> , n° 311434.....	8

INTRODUCTION

La prise en compte du handicap et, notamment, l'inclusion des personnes handicapées dans la société a pris une importance croissante ces dernières décennies, bien que beaucoup reste encore à faire. L'arrêt présentement commenté est l'occasion pour le Conseil d'Etat d'enrichir les droits de ces personnes en reconnaissant un droit effectif à l'éducation au profit des enfants porteur d'un handicap.

Les faits sont les suivants. M. et Mme L sont les parents d'une petite fille née en 1995. Celle-ci est handicapée à 80 % et n'a pu être scolarisée dans un institut médico-éducatif à partir de la rentrée 2003. Les intéressés ont donc saisi le tribunal administratif de Versailles afin d'obtenir réparation du préjudice causé de ce fait. Celui-ci a, le 23 octobre 2006, fait droit à leur demande. Mais, la cour administrative d'appel de Versailles a, le 27 septembre 2007, sur recours du ministre de la Santé, annulé le jugement de première instance au motif que l'Etat avait accompli toutes les « *diligences nécessaires* ». M. et Mme L se sont donc pourvus en cassation devant le Conseil d'Etat qui, par une décision du 8 avril 2009, a annulé le jugement de la cour administrative d'appel en reconnaissant à la charge de l'Etat et au profit des enfants handicapés un droit à l'accès effectif à l'éducation.

Par cette décision, la Haute juridiction met à la charge de l'Etat une véritable obligation de résultat en matière d'accès à l'éducation des enfants handicapés, là où les juges d'appel ne reconnaissaient qu'une simple obligation de moyens. Le non-respect de cette obligation constitue, alors, une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat. Et le manque de place ne saurait constituer une cause exonératoire. Cette solution s'inscrit dans la lignée des textes applicables en la matière et met fin à une jurisprudence jadis incertaine. Depuis cette décision, l'accès effectif à l'éducation des enfants handicapés s'est notablement amélioré dans les faits, mais ces progrès connaissent encore certaines limites.

Il convient, donc, d'abord, d'étudier le droit des enfants handicapés à l'éducation en ce qu'il avait autrefois une portée incertaine (I) et de se questionner, ensuite, sur la force de sa consécration (II).

I – LE DROIT DES ENFANTS HANDICAPES A L'EDUCATION : UN DROIT A LA PORTEE INCERTAINE AUTREFOIS

Jusqu'à l'arrêt présentement commenté, le droit des enfants handicapés à l'éducation n'apparaissait pas comme un droit parfaitement assuré. En effet, si les textes militaient pour une véritable obligation de résultat à la charge de l'Etat (A), la jurisprudence se montrait réservée et incertaine (B).

A – Des textes qui militent en faveur d'une obligation de résultat à la charge de l'Etat

Il résulte de l'examen des textes relatifs à l'éducation des enfants d'une part et à celle des enfants handicapés d'autre part que l'Etat supporte, y compris, pour les enfants handicapés, une obligation de résultat quant à la scolarisation desdits enfants.

C'est, ainsi, ce qui est prévu pour l'ensemble des enfants par les textes situés au sommet de la hiérarchie juridique. Au nombre de ceux-ci, l'on peut citer l'alinéa 13 du préambule de la Constitution de 1946 (auquel fait référence le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958) au terme duquel « *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 laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat* ». La Convention européenne des droits de l'homme va dans le même sens. L'article 2 de son Protocole n° 1 prévoit à ce titre que « *Chacun a le droit d'aller à l'école. Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. Ce droit est indispensable à l'exercice des autres droits de l'homme, à la liberté et à l'indépendance de toute personne* ».

D'autres dispositions concernent spécifiquement les enfants handicapés. Ainsi, le code de l'éducation, après avoir rappelé en son article L. 111-1 que « *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* », prévoit que « *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* » (art. L. 112-1). Et, c'est à l'Etat de prendre en charge les dépenses d'enseignement nécessitées par cette obligation, que l'établissement d'accueil soit un établissement ordinaire ou un établissement spécialisé. D'autres textes concernent, plus généralement, l'inclusion des personnes handicapées, mais comportent un volet éducation. Ainsi, la loi du 30 juin 1975 a posé comme obligation la formation des personnes handicapées et permis l'accès des personnes handicapées aux institutions ouvertes à l'ensemble de la population. Cette loi a été complétée par la loi du 11 février 2005 au terme de laquelle a été posé le principe de la scolarisation des enfants handicapés en milieu ordinaire. Les principes qui guident l'ensemble de ces textes apparaissent donc parfaitement clairs : ils tendent vers la reconnaissance d'une obligation de résultat à la charge de l'Etat quant à la scolarisation des enfants handicapés. Pourtant, jusqu'à l'arrêt ici commenté, la jurisprudence apparaissait incertaine en la matière.

B – Des solutions jurisprudentielles qui oscillent entre obligation de moyens et obligation de résultat à la charge de l'Etat

La jurisprudence en matière de droit à l'éducation des enfants handicapés était jusqu'alors très incertaine. Certaines décisions reconnaissaient une obligation de résultat à la charge de l'Etat, mais ne pouvaient être considérées comme la consécration solennelle tant attendue. Ainsi, en 1988, le Conseil d'Etat devait décider 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*). Bien que claire sur le principe posé, le champ d'application de cette décision était limité. Dans une autre affaire, la cour administrative d'appel de Paris considérait que les enfants handicapés devaient suivre une scolarité équivalente à celle dispensée 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*). Là encore, cet arrêt marquait un progrès, mais ne pouvait faire autorité du fait de la juridiction émettrice.

Ainsi s'explique que la cour administrative d'appel de Versailles ait retenu, en l'espèce, faute d'arrêt de principe, comme obligation à la charge de l'Etat une seule obligation de moyens. En d'autres termes, il n'est requis de l'administration que le fait d'accomplir toutes les « *diligences nécessaires* » pour qu'un enfant handicapé soit scolarisé. L'accomplissement de ces diligences suffit à exonérer l'Etat de sa responsabilité, quand bien même elles n'auraient pas permis d'atteindre le but recherché. C'est une tout autre approche qu'adopte le Conseil d'Etat dans l'arrêt du 8 avril 2009.

II – LE DROIT DES ENFANTS HANDICAPES A L'EDUCATION : UN DROIT ENFIN CONSACRE ?

Le Conseil d'Etat consacre, en l'espèce, formellement, le droit des enfants handicapés à l'éducation (A). Si, depuis cet arrêt, les choses se sont sensiblement améliorées dans les faits, il convient de constater que ces progrès connaissent encore certaines limites (B).

A – Un consécration formelle actée par le Conseil d'Etat

Par cet arrêt, le juge administratif suprême consacre formellement le droit des enfants handicapés à l'éducation. Il justifie, d'abord, cette position en considérant que « *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* ». En effet, le droit à l'éducation est garanti à chacun quelles que soient les différences de situation et l'obligation scolaire s'appliquent à tous. Aussi, « *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 œuvre les moyens nécessaires pour que ce droit et cette obligation aient, pour les enfants handicapés, un caractère effectif* ». C'est donc une véritable obligation de résultat que le Conseil d'Etat met à la charge de l'Etat. Ce dernier doit garantir à tous les enfants, y compris handicapés, un accès effectif au service public de l'éducation, avec les dispositifs adaptés qui s'imposent.

Il s'ensuit que la responsabilité pour faute de l'Etat est engagée en cas de non-respect de cette obligation « *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* ». Le ministre de la Santé faisait, en effet, 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, justement, à l'Etat d'y remédier en faisant en sorte qu'il y ait suffisamment de places dans les écoles ou établissements spécialisés pour accueillir les enfants handicapés. Toute autre solution reviendrait à priver le droit à l'éducation de son caractère effectif. Le ministre invoquait aussi le fait que les parents de la jeune fille percevaient 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. Elle ne peut donc exonérer l'Etat de sa responsabilité.

Le Conseil d'Etat censure donc, en l'espèce, l'arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles au motif qu'elle « *n'a pas recherché si l'Etat avait pris l'ensemble des mesures et mis en œuvre 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* ».

Cet arrêt marque donc un progrès certain. Mais, l'application du principe qu'il pose révèle certaines limites.

B – Une consécration qui s’est illustrée par des progrès concrets, mais insuffisants dans les faits

L’ensemble des textes intervenus en matière de scolarisation des enfants handicapés, combinés à la présente solution, a permis d’améliorer nettement le caractère effectif du droit à l’éducation des enfants handicapés. Ainsi, le nombre d’élèves handicapés scolarisés en milieu ordinaire est passé d’environ 100 000 en 2006 à près de 436 000 à la rentrée 2022.

Mais, si sur le plan quantitatif les progrès apparaissent certains, la politique d’accompagnement des enfants handicapés n’apparaît pas encore satisfaisante. La principale critique porte sur le nombre insuffisant des accompagnants et leur formation pas toujours appropriée. Dans son rapport de 2022, la Défenseure des droits signalait, ainsi, être régulièrement saisie « *par des familles dont l’enfant se voit refuser par l’établissement une scolarisation complète, voire toute scolarisation, au motif de l’impossibilité des équipes éducatives à accueillir l’enfant en l’absence de son accompagnant* ». Plus généralement, le système français est critiqué pour l’inversion de son approche. Il est, en effet, trop souvent, demandé à l’enfant handicapé de s’adapter au système scolaire plutôt que de transformer le système d’enseignement de manière globale dans une démarche inclusive.

Ces critiques révèlent les limites des progrès accomplis depuis 2009. Le Conseil d’Etat a pu, parfois, tenter d’y remédier, notamment en imposant à l’Etat de mettre à disposition des enfants handicapés des accompagnants ou en jugeant que la présence de ces derniers ne soit pas limitée aux interventions pendant le temps scolaire. Toutefois, il ne peut être remédié à certaines insuffisances que dans le cadre d’une refonte d’ensemble des politiques d’inclusion des enfants handicapés au sein de l’école, chose qui relève des gouvernants. L’on touche là les limites de ce que peut apporter le juge administratif. Mais, par l’arrêt du 8 avril 2009, il a su prendre sa part dans la résolution d’un problème ô combien important.

CE, 8/04/2009, M. ET MME L, N° 311434

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 ;

Vu les autres pièces du dossier ;
 Vu le code de l'éducation ;
 Vu le code de l'action sociale et des familles ;
 Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :
 - le rapport de M. Jean Musitelli, Conseiller d'Etat,
 - les observations de la SCP Lyon-Caen, Fabiani, Thiriez, avocat de M. et Mme A,
 - les conclusions de M. Rémi Keller, rapporteur public,
 - la parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Lyon-Caen, Fabiani, Thiriez, avocat de M. et Mme A ;

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.
 Article 3 : L'Etat versera à M. et Mme A la somme de 4 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.
 Article 4 : La présente décision sera notifiée à M. et Mme A et à la ministre de la santé et des sports.
 Copie en sera adressée au président de la cour administrative d'appel de Versailles.