



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de
l'Université Toulouse 1 Capitole.

*LA RECONNAISSANCE D'UN DROIT SUBJECTIF À LA SCOLARISATION DES ENFANTS
HANDICAPÉS*

PHILIPPE RAIMBAULT

Référence de publication : Raimbault, Philippe (2009) La reconnaissance d'un droit subjectif à la
scolarisation des enfants handicapés : note sous CE, 8 avril 2009, M. et Mme A. Recueil Dalloz
(22). p. 1508-1511.

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

LA RECONNAISSANCE D'UN DROIT SUBJECTIF À LA SCOLARISATION DES ENFANTS HANDICAPÉS

NOTE SOUS CE, 8 AVRIL 2009, M. ET MME A

Le juge administratif deviendrait-il l'acteur majeur de l'effectivité des politiques de lutte contre les discriminations fondées sur le handicap ? La question mérite d'être posée tant les contentieux se multiplient sur ces situations, en vue d'obtenir l'application des dispositions législatives imposant aux collectivités publiques une meilleure intégration des personnes handicapées. Ainsi, en plus des problèmes d'accessibilité physique aux locaux publics¹, la juridiction administrative se trouve de plus en plus fréquemment confrontée à des demandes de bénéfice de prestations de service public adaptées aux spécificités des personnes handicapées. Tel est notamment le cas en matière scolaire, un des principaux secteurs de déploiement de la nouvelle politique du handicap, dans lequel le Conseil d'Etat vient de rendre un arrêt important le 8 avril dernier.

Les faits à l'origine de l'affaire sont d'une malheureuse banalité : la jeune Guillemette, souffrant d'un handicap important, avec un taux d'incapacité supérieur à 80 %, n'a pas eu accès durant un an à compter de la rentrée 2003 à l'institut médico-éducatif que préconisait pourtant dans son cas la commission départementale de l'éducation spéciale. Aussi ses parents ont-ils saisi le tribunal administratif de Versailles en réparation du préjudice occasionné, lequel leur a donné raison en condamnant l'Etat à leur verser 14 000 €. Suite à un recours du ministre de la Santé et des Solidarités, la cour administrative de Versailles a annulé ce jugement et rejeté la demande d'indemnisation formulée en première instance, en considérant que l'Etat n'était débiteur que d'une obligation de moyens, en l'occurrence satisfaite². Le recours en cassation offrait donc au Conseil d'Etat l'occasion de se prononcer sur la nature du droit à l'éducation reconnu aux enfants handicapés, dans un contexte jurisprudentiel jusqu'alors marqué par les hésitations des juges du fond³. De fait, la haute juridiction était ici conduite à déterminer dans quelle mesure l'Etat est tenu d'une obligation de scolarisation pour concrétiser le droit à l'éducation des enfants handicapés.

A cette question, le Conseil d'Etat apporte une réponse sans ambiguïté puisqu'il consacre l'existence d'un véritable droit subjectif à l'éducation pour les élèves handicapés (I), lequel induit corrélativement la reconnaissance d'un devoir de scolarisation à la charge de l'Etat (II), sous peine d'engager sa responsabilité pour carence fautive.

I - La consécration d'un droit à l'éducation au bénéfice des enfants handicapés

Si l'affirmation du droit à l'éducation, notamment sous la forme du « *droit à une formation scolaire* »⁴, est aujourd'hui bien ancrée en droit positif et ne pose guère de problème s'agissant des enfants dits normaux ayant atteint l'âge de la scolarité obligatoire, sa concrétisation au bénéfice des enfants handicapés suscite en revanche plus de difficultés. Il est certes prévu par la loi que « *pour favoriser l'égalité des chances, des dispositions appropriées rendent possibles l'accès de chacun, en fonction de ses aptitudes et de ses besoins particuliers, aux différents types ou niveaux de la formation scolaire* »⁵ et 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* »⁶. Mais ces textes se heurtaient jusqu'alors trop souvent à l'invocation du manque de moyens de la politique d'intégration des jeunes handicapés en milieu scolaire. La jurisprudence dominante des juges administratifs du fond illustre du reste parfaitement cet état de fait, ceux-ci se refusant généralement à engager la responsabilité de l'Etat, en estimant que ses services n'avaient en ce domaine qu'une « *obligation de moyens* » et certainement pas une « *obligation de résultat* »⁷. Maintenue après l'intervention de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées⁸, alors même que ce texte met fin au principe d'une éducation spéciale et développe au contraire l'idée d'un parcours s'effectuant en priorité en milieu scolaire ordinaire, cette solution pouvait apparaître fragile et la cour d'appel de Paris l'avait d'ailleurs déjà remise en cause dans une affaire similaire⁹.

Le Conseil d'Etat confirme, dans une espèce où la loi de 2005 n'était pourtant pas encore applicable,

qu'il convient de repenser l'application de l'obligation scolaire aux enfants handicapés pour que leur droit à l'éducation ait « *un caractère effectif* ». Ce faisant, il admet qu'existe désormais un vrai droit à la scolarisation au bénéfice de ces enfants. Concrètement, celui-ci pourra se traduire par une inscription - désormais de droit - dans l'école la plus proche qui constitue l'« *établissement scolaire de référence* »¹⁰. En outre, dans le cas où l'élève ne peut suivre une scolarité ordinaire, la loi assure la continuité du parcours scolaire en prévoyant la mise en œuvre, éventuellement simultanée, de modalités aménagées (CLIS, SEGPA...) ou d'enseignement à distance ou encore l'organisation d'un enseignement public dans un établissement spécialisé. L'équilibre entre ces diverses modalités est toujours déterminé au cas par cas, à l'issue d'une évaluation des compétences et des besoins de l'élève par une équipe pluridisciplinaire. Celle-ci propose un parcours de formation, complété, en tant que de besoin, par des actions pédagogiques, psychologiques, éducatives, sociales, médicales et paramédicales coordonnées dans le cadre d'un projet personnalisé de scolarisation¹¹. La consécration de ce droit à la scolarisation devrait *a fortiori* également impliquer le bénéfice du droit d'accueil reconnu, notamment en cas de grève importante, aux élèves du primaire par la loi du 21 août 2008¹². Or, sachant que les difficultés d'application de ce texte sont d'ores et déjà nombreuses¹³, son extension aux élèves handicapés laisse prévoir des problèmes d'organisation supplémentaires qui pourraient générer leur lot de contentieux.

Ainsi, par cet arrêt, le Conseil d'Etat semble anticiper la mise en œuvre de la loi de 2005 pour lutter avec plus d'efficacité contre les discriminations en raison du handicap dénoncées par la HALDE¹⁴. Il conforte dans le même temps l'inscription de la France dans le mouvement européen de renforcement des politiques publiques d'intégration des élèves handicapés¹⁵. Pour conférer une effectivité au droit proclamé, ou au pire en compenser le défaut de réalisation, la haute juridiction ne peut cependant s'arrêter là et elle est donc logiquement conduite à affirmer corrélativement l'existence d'un devoir de l'Etat de fournir une scolarisation aux enfants handicapés.

II - La reconnaissance d'un devoir étatique de scolarisation des enfants handicapés

Ayant admis que le droit à l'éducation et sa déclinaison en droit à la scolarisation devait bénéficier aux enfants handicapés, le juge administratif en tire les conséquences et affirme 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 [l'obligation scolaire]* ». Dès lors, l'Etat doit faire face à une véritable obligation de scolariser ces enfants et ne saurait se fonder sur la pénurie de places en établissements spécialisés, ou se contenter de faire preuve de diligence dans la recherche d'une solution d'accueil, ni même alléguer l'existence d'une compensation financière par le biais d'une allocation qui a une toute autre destination. En effet, désormais, « *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* ». Par cette formule exigeante, la haute juridiction atteste sa volonté de placer les enfants handicapés dans une situation strictement identique à leurs camarades dits normaux, en les faisant bénéficier du devoir d'instruction imposé par l'alinéa 13 du Préambule de la Constitution de 1946¹⁶. En considérant que la scolarisation des enfants handicapés est un devoir au même titre que celle du reste de la jeunesse, le Conseil d'Etat interdit donc à l'Etat de se prévaloir de sa propre turpitude consistant à trop peu financer la politique de lutte contre le handicap. Cette option est d'ailleurs en parfaite cohérence avec l'esprit de la loi de 2005, l'insertion des personnes handicapées qu'elle promeut correspondant à l'un des grands chantiers du quinquennat de Jacques Chirac.

De ce point de vue, le choix de développer une responsabilité pour faute simple est également significatif, d'autant qu'avait pu être envisagé l'usage de la responsabilité sans faute¹⁷. L'affirmation d'une carence fautive de l'Etat montre effectivement bien en creux l'importance accordée au devoir d'ouvrir des établissements susceptibles de scolariser les enfants handicapés puisque l'usage de la faute atteste l'existence d'un manquement à une obligation préexistante et permet de stigmatiser un comportement public désormais condamnable.

Concrètement, le juge ne livre guère d'informations sur les modalités de la réparation des préjudices, dans la mesure où le Conseil d'Etat, après avoir annulé l'arrêt de la cour d'appel de Versailles, lui renvoie l'affaire pour déterminer le préjudice et évaluer le montant des dommages-intérêts. Il n'en demeure pas moins probable que la construction élaborée par la cour administrative

d'appel de Paris, dans l'arrêt où elle préfigurait la solution du Conseil d'Etat, sera reprise. Son intérêt principal consistait à admettre que l'insuffisance - et non la seule absence totale - de prise en charge des enfants handicapés par le service public éducatif suffit à engager la responsabilité de l'Etat, celui-ci devant leur fournir une prestation « *au moins équivalente* » à celle offerte aux enfants scolarisés en milieu ordinaire¹⁸. En outre, et à terme, l'application de la loi de 2005 pourrait renforcer cette exigence dans le cadre d'une logique de discrimination positive, en imposant à l'Etat de satisfaire les « *besoins propres* » de ces enfants¹⁹ et de mettre « *en place les moyens financiers et humains nécessaires à la scolarisation en milieu ordinaire des enfants, adolescents ou adultes handicapés* »²⁰. Ainsi, même si les modalités méritent encore quelques précisions, le principe de la responsabilité de l'Etat - et, s'agissant de l'accessibilité des locaux, prochainement des collectivités locales²¹ - pour défaut de scolarisation des enfants handicapés semble bien acquis, tant il s'inscrit logiquement dans le prolongement d'une politique publique de lutte contre les discriminations, à laquelle le juge confère aujourd'hui une effectivité croissante.

¹ CAA Douai, 12 déc. 2006, *M^{me} Bleitrach*, AJDA 2007. 436, concl. J. Lepers, où les juges examinent au fond la requête d'une avocate handicapée qui, gênée dans l'exercice de son activité professionnelle, reprochait à l'Etat de n'avoir pas rendu accessibles aux handicapés les locaux d'un Palais de justice.

² CAA Versailles, 27 sept. 2007, *Ministre de la santé et des solidarités c/ M. et M^{me} L.*, Req. n° 06VE02781, où les juges estiment que « les dispositions précitées n'imposent à l'Etat qu'une obligation de moyens, eu égard aux difficultés particulières que peut comporter la scolarisation de certains enfants handicapés, laquelle obligation doit être regardée comme satisfaite dans les circonstances particulières de l'espèce ».

³ A l'arrêt de la CAA de Versailles sus-évoqué, il faut opposer celui de la CAA Paris, 11 juill. 2007, *Ministre de la Santé et des Solidarités*, Req. n° 06PA01579 (D. 2008. Jur. 140, note E. Célestine ; AJDA 2007. 2151, concl. B. Folscheid ; RDSS 2007. 1087, obs. B. Folscheid, et 1095, obs. H. Rihal), où l'Etat est condamné à indemniser des parents en raison d'une carence fautive à satisfaire son obligation éducative à l'égard des enfants handicapés. Les quelques tribunaux administratifs saisis ont pour leur part généralement privilégié la conception la plus restrictive, comme le montre par exemple le jugement du TA Cergy-Pontoise, 18 déc. 2003, *Duca*, AJDA 2004. 1431, note J. Alzamora.

⁴ Art. L. 111-2 c. éduc.

⁵ *Ibid.*, al. 3.

⁶ Art. L. 112-1 c. éduc. L'art. L. 351-1 du même code décline les obligations qui en découlent pour l'Etat, à savoir accueillir, de préférence dans des classes ordinaires, les enfants susceptibles d'y être admis ou encore mettre à disposition de services spécifiques du personnel qualifié relevant de l'Education nationale.

⁷ TA Cergy-Pontoise, 18 déc. 2003, *Duca*, préc.

⁸ TA Lyon, 29 sept. 2005, *Khelif*, AJDA 2005. 2359, note S. Coursoux-Bruyère.

⁹ CAA Paris, 11 juill. 2007, *Ministre de la Santé et des Solidarités*, préc.

¹⁰ Décr. n° 2005-1752, 30 déc. 2005 relatif au parcours de formation des élèves présentant un handicap, qui précise que l'élève reste inscrit dans cet établissement, même s'il est obligé d'interrompre momentanément sa scolarité ou de bénéficier d'un enseignement aménagé. Sur ce texte, V. D. Roets, La mise en oeuvre du droit à la scolarisation des enfants et adolescents handicapés, RDSS 2006. 731 s.

¹¹ Ce projet correspond à la mise en oeuvre d'un plan de compensation du handicap.

¹² L. n° 2008-790, 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire. Pour un commentaire : P. Raimbault, Un droit d'accueil pour la rentrée, AJDA 2008. 1949 s.

¹³ Il suffit pour s'en convaincre de se reporter aux multiples référés déposés et aux solutions diverses qui en résultent : P. Raimbault, Droit d'accueil dans les écoles : les recours des préfets devant le juge des référés, Complément territorial, févr. 2009. 77 s.

¹⁴ HALDE, délib. n° 2009-102, 16 févr. 2009 relative à la scolarisation des enfants handicapés.

¹⁵ Même s'il existe de fortes variations entre les pays membres de l'Union européenne, une tendance lourde à l'intégration en milieu ordinaire des élèves handicapés est néanmoins décelable comme le montrent P. Espagnol et P. Prouchandy, La scolarisation des enfants et adolescents handicapés, Etudes et résultats, DREES, n° 564, mars 2007, p. 2 (www.sante.gouv.fr).

¹⁶ Ce texte 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 laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat ».

¹⁷ TA Lyon, 29 sept. 2005, *Khelif*, préc., où l'Etat est condamné à indemniser les parents d'un enfant autiste du fait de la charge anormale et spéciale ayant pesé sur eux en raison du défaut de scolarisation dont a souffert leur fils.

¹⁸ Il est admis depuis plusieurs décennies déjà que la rupture de continuité du service public d'enseignement génère, dans des conditions certes restrictives, un droit à l'indemnisation des bénéficiaires du service : CE 27 janv. 1988, *Min. de l'Education nationale c/ M. Giraud*, Lebon 39 ; RFDA 1988. 321, note C. Durand-Prinborgne. Dans cette espèce, le Conseil d'Etat sanctionne l'Etat pour n'avoir pas procédé à la nomination des professeurs nécessaires pour assurer les horaires d'enseignement des matières obligatoires inscrites aux programmes. Cette jurisprudence s'applique aussi en cas d'absence d'enseignants non compensée par la nomination de remplaçants : TA Versailles, 3 nov. 2003, *M. K. c/ Recteur de l'académie de Versailles*, Req. n° 0104490, AJDA 2004. 937, obs. S. Deliancourt ; Lettre d'information juridique 2004, n° 82, p. 17.

¹⁹ V. sur ce point la démonstration de E. Célestine, La carence fautive de l'Etat dans l'obligation éducative des enfants handicapés, D. 2008. Jur. 140.

²⁰ Art. L. 112-1 c. éduc.

²¹ En cas d'inaccessibilité des locaux, la loi du 11 février 2005 précise que les surcoûts imputables au transport de l'enfant ou de l'adolescent handicapé vers un établissement plus éloigné sont à la charge de la collectivité territoriale compétente pour la mise en accessibilité des locaux, disposition qui permettra, à l'issue d'une période transitoire, d'engager la responsabilité des collectivités locales en cas de carence dans l'accessibilité des écoles, collèges et lycées.