L'essentiel

L'État est responsable de la scolarité des enfants handicapés

La prise en charge éducative des enfants handicapés reste encore trop souvent ineffective faute de structures adaptées pour les accueillir

L'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Paris le 11 juillet 2007 tire des articles L. 112-1 à 3 du code de l'éducation, dans leur rédaction antérieure à la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées), une solution inédite en matière d'éducation des jeunes handicapés qui devrait être transposable en l'état actuel du droit. Confirmant le jugement du tribunal administratif de Paris du 2 mars 2006, la cour a fait droit à la demande en réparation des parents d'un enfant handicapé en reconnaissant à la carence éducative dont il avait souffert le caractère d'une faute. Elle a extrait de la loi une obligation éducative sans la conditionner à la décision des services de l'État reconnaissant la capacité de l'enfant à suivre une scolarité, comme l'avait fait le seul jugement, antérieur à l'affaire, ayant admis la responsabilité pour faute de l'État

Elle a ainsi donné pleine effectivité à la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées qui, faisant de l'éducation des personnes handicapées une « *obligation nationale* », tentait, sans résultat jusque-là, de mettre en œuvre le droit d'accès à l'éducation garanti par l'alinéa 13 du Préambule de la Constitution de 1946.

La cour administrative d'appel de Paris devait se prononcer sur les faits suivants. Depuis l'âge de 8 ans, Benjamin X souffre d'une pathologie qui nécessite une éducation spéciale assurée par des établissements spécialisés. Partielle dans un premier temps, puis complète dans un second, sa prise en charge a été considérablement réduite de la seule initiative de l'institut médico-éducatif dans lequel il se trouvait. Bien que l'enfant n'ait jamais été totalement privé d'éducation, la cour a estimé qu'elle était insuffisante pour couvrir ses besoins éducatifs et que la carence en places dans un institut médico-éducatif adapté à son état n'était pas de nature à exonérer l'État de sa responsabilité.

Cette décision semble ainsi ramener sur un pied d'égalité la situation des enfants handicapés et non handicapés. Le « *droit à une formation scolaire* », depuis toujours énoncé à l'article L. 111-2 du code de l'éducation, s'appliquerait désormais sans distinction. Les enfants handicapés auraient, comme les autres, le droit d'accéder aux établissements éducatifs et l'État, la charge de leur délivrer une éducation adaptée.

Le droit des enfants handicapés d'accéder aux établissements éducatifs

Les enfants dits normaux sont rarement confrontés à des difficultés d'accès au service public de l'éducation, dès lors qu'ils ont atteint l'âge de la scolarité obligatoire. Cependant, le défaut d'inscription scolaire pour d'autres motifs que ceux prévus par la loi entraîne la responsabilité de l'Administration, à condition toutefois que les parents effectuent les démarches d'inscription lorsqu'ils y sont invités.

Le problème est en revanche beaucoup plus fréquent s'agissant des enfants handicapés mais n'a pas souvent donné lieu à condamnation. Sans doute les juridictions administratives ont-elles toujours fait preuve d'une plus grande tolérance vis-à-vis des autorités compétentes en considérant que le handicap pouvait être un obstacle à la scolarisation au regard des faibles moyens déployés par les autorités publiques ou privées pour intégrer à la vie scolaire les jeunes handicapés.

Elles ont en effet interprété différemment l'obligation éducative à laquelle les enfants handicapés sont soumis et refusé d'engager la responsabilité de l'État pour défaut de prise en charge éducative. Les tribunaux administratifs, principalement saisis, et les cours administratives d'appel plus récemment, considéraient jusque-là que les services de l'État avaient une « *obligation de moyens* » et non une « *obligation de résultat* ».

Malgré l'intervention de la loi du 11 février 2005, plus favorable aux handicapés, cette solution a été maintenue. Les juridictions administratives ont ainsi transposé au droit public, sans hésitation, le concept d'«*obligation*» issu du droit privé et appliqué à ces obligations de source légale une distinction généralement retenue à propos des obligations contractuelles. Sans s'interroger davantage, le Conseil constitutionnel lui-même avait explicitement admis que la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école pouvait pareillement contenir des « *obligations de moyens et de résultat* ».

Or cette obligation de moyens qui incombait aux services de l'État se limitait à rechercher des solutions pour permettre la scolarisation ou la prise en charge éducative des enfants handicapés. Il leur suffisait de se montrer diligents dans la recherche d'un établissement susceptible d'accueillir l'enfant, compte tenu de sa pathologie et des capacités d'accueil des établissements spécialisés, pour remplir leur obligation et, par conséquent, écarter toute faute.

À ce jour, la responsabilité de l'État n'a jamais été engagée pour manquement à son obligation de moyens. Ce n'est qu'en raison du préjudice anormal et spécial subi par un enfant handicapé et ses parents, consécutivement à une longue période de déscolarisation, que la responsabilité de l'État a été, pour la première fois, engagée sans faute sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques.

Sur le plan pratique, les enfants handicapés n'avaient donc jamais pu obtenir, ni que l'accès au service public de l'éducation leur soit garanti, ni que l'impossibilité de les scolariser soit réparée, à moins de prouver un préjudice anormal et spécial qui, dans la seule hypothèse où il a été retenu, représentait trois années de déscolarisation complète à la suite de la réorganisation du service.

La cour administrative d'appel de Paris prend le contre-pied de ce mouvement jurisprudentiel et affirme, dans un considérant de principe, que l'État a l'«obligation *légale d'offrir aux enfants handicapés une prise en charge éducative*». Le manquement à cette obligation est constitutif d'une faute engageant la responsabilité de l'État sans qu'il puisse se prévaloir de l'insuffisance de moyens à sa disposition.

La cour abandonne ainsi clairement l'obligation de moyens et écarte explicitement les motifs traditionnellement mis en avant par l'État pour justifier son impossibilité de scolariser un enfant handicapé. Parmi eux, l'insuffisance dans l'offre d'établissements adaptés, qui était systématiquement invoquée dans les affaires précédentes, ne permet plus à l'État d'échapper à sa responsabilité. L'obligation décrite s'apparenterait donc, par opposition à l'obligation de moyens, à celle de résultat.

Toutefois, l'arrêt montre les limites de la transposition au droit public de notions de droit privé. Alors qu'en droit privé l'absence de résultat permet de présumer la faute, la cour exige de la prouver car certains motifs, d'ordre médical par exemple, pourraient parfaitement justifier l'absence de prise en charge et exclure la responsabilité de l'État puisqu'il ne se trouverait pas directement à l'origine de la carence éducative. En l'espèce, sur les deux périodes de prise en charge partielle qu'a connu l'enfant, seule la seconde a pu être attribuée à une carence fautive de l'État parce qu'elle résultait de l'insuffisance de places dans un institut mieux adapté.

Une solution similaire devrait trouver à s'appliquer sous l'empire de la loi du 11 février 2005 et de son décret d'application qui renforcent les droits de l'enfant handicapé en faisant obligation aux autorités compétentes de l'inscrire systématiquement dans l'établissement scolaire le plus proche ou dans celui désigné par la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) qui a remplacé la Commission départementale d'éducation spéciale (CDES).

Cette inscription est de droit, y compris lorsque la commission décide que l'enfant doit recevoir une éducation spéciale associant des actions pédagogiques, psychologiques, sociales et médicales en milieu hospitalier ou médico-éducatif, et ceci afin de permettre son retour en milieu scolaire ordinaire dès que possible.

Le simple fait de refuser l'inscription d'un enfant handicapé dans l'établissement scolaire désigné par la loi ou la commission, en dehors des motifs légalement prévus, devrait donc constituer une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'État et, en tout cas, « *une discrimination en raison du handicap* », contraire aux dispositions de l'article L. 112-1 du code de l'éducation. Après avoir affirmé le droit des enfants handicapés d'accéder aux établissements éducatifs, la cour administrative d'appel de Paris s'est penchée sur la teneur de la prestation éducative que l'État doit leur fournir au titre de l'obligation éducative.

L'obligation de l'État de délivrer une éducation adaptée aux enfants handicapés

L'affaire jugée par la cour administrative d'appel de Paris présente une certaine originalité puisque tous les litiges soumis aux juridictions de première instance, à l'exception d'un seul, concernaient des enfants totalement privés de prise en charge éducative sur des périodes plus ou moins longues. Dans cette espèce, ce n'est pas l'absence de prise en charge éducative qui est constatée mais son insuffisance, son caractère dérisoire. Compte tenu de l'état antérieur de la jurisprudence, on pouvait craindre que la cour ne déboutât les demandeurs au motif que l'État aurait néanmoins rempli son obligation éducative à l'égard de l'enfant handicapé puisqu'une prise en charge de quelques heures par semaine dans un établissement spécialisé avait été organisée. La cour n'en a rien fait et a au contraire posé, dans un considérant de principe, deux conditions pour que l'État satisfasse à son obligation éducative.

Dans un premier temps, l'État doit fournir aux enfants handicapés une prise en charge éducative « *au moins équivalente* » à celle dispensée aux enfants scolarisés en milieu ordinaire. Le contentieux de la scolarité en milieu ordinaire fait déjà l'objet d'une jurisprudence bien établie selon laquelle l'État a « *l'obligation légale d'assurer l'enseignement de toutes les matières obligatoires inscrites aux programmes d'enseignement... selon les horaires réglementairement prescrits* ».

Le manquement à cette obligation engage la responsabilité de l'État à moins de pouvoir le justifier par les nécessités de l'organisation du service. En revanche, ni des considérations d'ordre budgétaire, ni celles tirées de l'insuffisance du personnel ne pourraient exonérer l'État de sa responsabilité. La cour administrative d'appel de Paris transpose cette obligation à tous les enfants, qu'ils soient ou non handicapés et quel que soit le mode de leur prise en charge.

En l'espèce, elle a condamné l'État pour le caractère partiel de la prise en charge éducative. Cependant, eu égard à la nature spéciale de l'éducation reçue, l'existence et l'étendue du préjudice ne pouvaient être établies matière par matière, comme il est de coutume, mais globalement, en se fondant sur les horaires d'une scolarité normale. En outre, cette obligation éducative ne pourra dorénavant plus être satisfaite par la seule éducation spéciale comme elle pouvait l'être dans le cas d'espèce. Celle-ci est devenue un complément à l'éducation ordinaire et non plus un substitut (art. L. 112-1 c. éduc.). Si la cour avait eu à se prononcer sur les nouvelles dispositions du code de l'éducation, elle aurait certainement conclu à l'absence de prise en charge éducative et non à son insuffisance.

Dans un second temps, l'État doit, si nécessaire, aller au-delà de cette exigence de base car cette décision, à l'image de celles rendues sur le milieu scolaire ordinaire, est motivée par la volonté de ne pas priver un enfant, fût-il handicapé, de l'éducation appropriée à ses besoins. Or, si l'éducation des enfants repose sur un socle commun, les enfants handicapés, en particulier, peuvent avoir « *des besoins propres* » qui imposeraient à l'Etat d'adapter la prestation éducative pour en tenir compte et permettre leur intégration en milieu scolaire ordinaire.

Ces besoins spécifiques, qui requièrent souvent l'intervention d'un personnel spécialisé, sont déterminés par la CDAPH mais, jusqu'alors, les juridictions administratives n'ont jamais considéré que l'État avait l'obligation de mettre à la disposition de ces enfants l'intégralité des aides susceptibles de faciliter leur intégration scolaire. En revanche, il est établi qu'il lui incombe de prendre financièrement en charge toutes les mesures de soutien lorsqu'il les a acceptées.

L'article L. 112-1 modifié du code de l'éducation fait désormais obligation à l'État de mettre « *en place les moyens financiers et humains nécessaires à la scolarisation en milieu ordinaire des enfants, adolescents ou adultes handicapés* ». La cour semble alors, dans son considérant de principe, anticiper les conséquences contentieuses de cette nouvelle disposition, inapplicable en l'espèce, en excluant des causes susceptibles d'écarter la responsabilité de l'État les arguments tirés du manque de moyens budgétaires et du versement des allocations spéciales d'éducation.

La seconde raison invoquée pour justifier la défaillance de l'État dans son obligation éducative est spécifique aux enfants handicapés, mais ne peut être accueillie car l'allocation n'est pas une compensation de la prestation éducative que l'État doit fournir, elle constitue une aide financière à l'éducation que les parents, à titre personnel, doivent donner à leurs enfants. La première raison, quant à elle, est récurrente dans le contentieux de l'enseignement général et n'est plus admise depuis l'arrêt du Conseil d'État du 27 janvier 1988, la cour ne fait ici qu'étendre cette solution au contentieux de l'éducation des enfants handicapés.