

CE - Droit Educ

Adm  
NP

## RESPONSABILITÉ

### Le Conseil d'Etat affirme le droit des enfants handicapés à l'éducation

**La responsabilité de l'Etat est engagée lorsqu'un enfant handicapé est privé de la possibilité de bénéficier d'une scolarité adaptée à sa situation.**

**RESPONSABILITE - Responsabilité pour faute - Faute simple - Carence de l'Etat - Scolarisation des enfants handicapés**

**Conseil d'Etat 8 avril 2009**

M. Stirn, prés. - M. Musitelli, rapp.

M. Keller, rapp. publ. - SCP Lyon-Caen, Fabiani, Thiriez, av.

**M. et M<sup>me</sup> L. - n° 311434**

(sera publié au Lebon)

#### CONCLUSIONS DE RÉMI KELLER RAPPORTEUR PUBLIC

M. et M<sup>me</sup> L. sont les parents d'une petite Bernadette, née en 1995, qui souffre d'un handicap entraînant un taux d'incapacité supérieur à 80 %. Entre octobre 2000 et juin 2003, l'enfant a été prise en charge à temps partiel dans différents établissements spécialisés, conformément aux décisions de la commission départementale de l'éducation spéciale (CDES). Cette commission était chargée, jusqu'à la réforme introduite par la loi du 11 février 2005, de désigner les établissements chargés d'accueillir les enfants nécessitant une éducation spéciale, en application de l'article 6 de la loi du 30 juin 1975. Elle a été remplacée par une « commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées », qui exerce également les missions des anciennes Cotorep.

Le 12 juin 2003, la CDES a décidé que Bernadette L. devait désormais être scolarisée à temps complet, et elle a désigné comme établissement d'accueil l'institut médico-éducatif La Roseraie à Carrières-sur-Seine (Yvelines). Mais, faute de place dans cet établissement, l'enfant a continué à être prise en charge à temps partiel dans un autre établissement. Ce n'est qu'un an plus tard, en septembre 2004, qu'elle a pu être accueillie à plein temps à l'institut La Roseraie.

M. et M<sup>me</sup> L. ont alors demandé à l'Etat de réparer le préjudice issu de l'impossibilité de scolariser leur fille à temps complet avant septembre 2004. Par un jugement du 23 octobre 2006, le tribunal administratif de Versailles a retenu la faute de l'Etat et a condamné ce dernier à verser aux parents une somme de 14000 € en réparation de leur préjudice moral et de celui de leur fille. Mais ce jugement a été annulé par un arrêt du 27 septembre 2007 de la cour administrative d'appel de Versailles. La cour a écarté toute responsabilité de l'Etat, aussi bien sur le terrain de la faute que sur celui de la rupture d'égalité devant les charges publiques.

M. et M<sup>me</sup> L. vous demandent d'annuler cet arrêt. Le moyen principal est tiré de l'erreur de droit que la cour aurait commise sur la question de la faute de l'Etat.

Devant la cour, le ministre de la santé faisait valoir que la législation sur la scolarisation des enfants handicapés ne faisait peser sur l'Etat qu'une obligation de moyens, et que cette obligation avait été remplie puisque, faute de place dans l'établissement désigné par la CDES, l'enfant avait été temporairement accueillie dans un autre établissement.

La cour a repris ce raisonnement à son compte. Elle a jugé que les dispositions législatives applicables « 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 ». Le même raisonnement avait déjà été tenu dans une affaire similaire par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, dans une décision *Duca* du 18 décembre 2003 (AJDA 2004. 1431, note J. Alzamora).

En revanche, la cour administrative d'appel de Paris, saisie d'un litige de même nature, a adopté un raisonnement contraire dans un arrêt du 11 juillet 2007 *Ministre de la santé c/ Haemmerlin*, qui n'a pas été frappé de cassation. Elle a jugé « que l'Etat a l'obligation légale d'offrir aux enfants handicapés une prise en charge éducative au moins équivalente, compte tenu de leurs besoins propres, à celle dispensée aux enfants scolarisés en milieu ordinaire ; que le manquement à cette obligation légale [...] est constitutif d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat, sans que celui-ci puisse utilement se prévaloir de l'insuffisance des moyens budgétaires, de la carence d'autres personnes publiques ou privées dans l'offre d'établissements adaptés ou de la circonstance que des allocations sont accordées aux parents d'enfants handicapés pour les aider à assurer leur éducation » (AJDA 2007. 2151, concl. B. Folscheid). Un raisonnement similaire a été tenu par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise dans une récente décision *Epoux D.* du 12 décembre 2008.

Enfin, la responsabilité sans faute de l'Etat a été retenue, au moins une fois, sur le terrain de la rupture de l'égalité devant les charges publiques (TA Lyon 29 sept. 2005, *Epoux Khelif*).

Votre décision va donc permettre de fixer la jurisprudence sur cette question dont les incidences sont importantes. Nul n'ignore en effet les difficultés auxquelles les parents d'enfants handicapés se heurtent en raison du nombre insuffisant de places dans les établissements spécialisés, surtout pour les cas de handicaps les plus lourds.

Disons d'abord que la notion d'« obligation de moyens » retenue par la cour est presque étrangère à votre jurisprudence. Nous n'avons trouvé qu'une décision qui s'y réfère : c'est un arrêt *Lahterman* du 6 juin 2001 (Lebon 258), qui juge que les avocats ne sont tenus à l'égard de leurs clients que d'une obligation de moyens. Et surtout, cette notion s'applique mal au litige ; car ce qui est reproché à l'Etat, c'est précisément de ne pas avoir mis en œuvre les moyens nécessaires pour permettre à la jeune Bernadette L. d'être scolarisée à temps complet dans un établissement adapté à ses besoins.

Quoi qu'il en soit, on comprend que la cour a voulu dire que l'Etat devait être regardé comme ayant accompli les diligences nécessaires et n'était donc pas fautif, bien que l'enfant n'ait pas pu être scolarisée comme il convenait.

Or, ce raisonnement s'accorde difficilement avec les obligations qui pèsent sur l'Etat en matière d'éducation. D'abord parce que de nombreux textes garantissent à chaque enfant le droit à l'éducation. Ensuite parce que des dispositions particulières ont été prises pour que ce droit s'applique de façon effective aux enfants handicapés.

Le droit à l'éducation est garanti, vous le savez, par le préambule de la Constitution de 1946 : « 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. » Un principe équivalent est proclamé par l'article 2 du premier protocole additionnel à la Convention européenne aux termes duquel : « Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction ».

Le même droit est encore affirmé par l'article L. 111-1 du code de l'éducation, que nous citons dans sa rédaction applicable à l'espèce : « Le droit à l'éducation est garanti à chacun [...] ». Quant à l'article L. 111-2 du code, il dispose que : « Tout enfant a droit à une formation scolaire qui, complétant l'action de sa famille, concourt à son éducation. [...] Pour favoriser l'égalité des chances, des dispositions appropriées rendent possible l'accès de chacun, en fonction de ses aptitudes et de ses besoins particuliers, aux différents types ou niveaux de la formation scolaire ».

Quant aux enfants handicapés, non seulement ils bénéficient, comme tous les enfants, du droit à l'instruction, mais la loi impose à l'Etat des obligations particulières à leur égard.

Ainsi, la formation des personnes handicapées est présentée comme une obligation nationale par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 30 juin 1975. S'agissant plus particulièrement de la scolarité, l'article L. 112-1 du code de l'éducation, dans sa rédaction applicable à l'espèce, précise que l'obligation de scolarité s'étend aux enfants handicapés et que ceux-ci reçoivent « 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 ».

Or, vous avez toujours montré votre souci d'assurer l'effectivité des dispositions particulières en faveur des personnes handicapées (v., par ex., CE 25 juill. 1952 *Loubeyre*, Lebon 397 ;

CE 6 avr. 1979, *Picot*, Lebon T. 767 ; ou encore CE 30 avr. 2004, *Monnier*, Lebon T. 572). Vos 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> sous-sections réunies ont encore récemment jugé que l'Etat devait prévoir des modalités adaptées pour l'accès des personnes handicapées à l'emploi de professeur d'éducation physique, alors même que ces personnes ne pourraient pas satisfaire aux obligations de qualification en matière de secourisme et de sauvetage aquatique exigées pour l'accès à cet emploi (CE 14 nov. 2008, *Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale*, sera mentionné aux tables du Lebon, AJDA 2009. 380, concl. R. Keller).

Par ailleurs, vous jugez que le fait d'assurer les enseignements prévus par la réglementation constitue pour l'Etat une obligation à laquelle il ne peut se soustraire que pour des raisons bien particulières. La carence de l'Etat ne pourrait être justifiée que par des raisons tenant à l'intérêt général ou par un cas de force majeure, comme vous le jugez dans d'autres litiges relatifs à l'organisation du service public (v., par ex., pour l'organisation du service postal, CE 17 oct. 1986, *Ministre des PTT c/ Erhardt*, Lebon 240 ; pour la circulation des aéronefs, CE 6 nov. 1985, *Ministre des transports c/ Compagnie Touraine air transport*, Lebon 312).

Ainsi, par un arrêt *Toucheboeuf* du 13 février 1987 (Lebon 45), vous avez annulé la décision de fermer un collège trois semaines avant la fin de la scolarité pour organiser les épreuves du baccalauréat, au motif que cette décision méconnaissait les principes de continuité et d'égalité devant le service public de l'enseignement (v. encore, pour l'interruption d'une formation avant son terme, CE 26 juill. 1982, *Ministre des transports c/ Stephan*, Lebon 314).

Vous avez également jugé, par une décision *Ministre de l'éducation nationale c/ Giraud* du 27 janvier 1988 (Lebon 39), que le manquement à l'obligation d'assurer l'éducation scolaire pouvait constituer une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat. Cette affaire concernait précisément des enfants handicapés qui étaient scolarisés dans une section d'enseignement spécialisé et qui, faute d'enseignants en nombre suffisant, n'avaient pas pu bénéficier de tous les enseignements prévus aux programmes. Vous avez jugé que « la mission d'intérêt général d'enseignement qui lui est confiée impose au ministre de l'éducation nationale l'obligation légale d'assurer l'enseignement de toutes les matières obligatoires inscrites au programme d'enseignement [...] ». Le manquement à cette obligation légale, qui a pour effet de priver un élève [...] de l'enseignement considéré pendant une période appréciable, est constitutif d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat. »

Dans notre affaire, le ministre se défend en invoquant le manque de places dans les établissements spécialisés. Mais cela n'est que la conséquence d'un manque de crédits, et cette circonstance ne saurait exonérer l'Etat de ses obligations, comme le juge aussi la décision *Giraud* dont nous citons les conclusions de M<sup>me</sup> Laroque : « Dès lors que l'organisation du service public est réglementée et que les usagers du service sont à la fois astreints et peuvent prétendre aux programmes et aux horaires définis par cette réglementation, l'Etat est tenu d'en assurer l'application » (v. encore, pour une faute dont l'Etat ne peut s'exonérer pour des raisons budgétaires, CE sect. 26 nov. 1954, *Lota*, Lebon 622).

D'ailleurs, l'article L. 351-1 du code de l'éducation, dans sa rédaction applicable à l'espèce, impose à l'Etat de prendre

en charge les dépenses nécessaires à la scolarisation des enfants handicapés, que ce soit en les accueillant dans des classes ordinaires, en mettant du personnel à la disposition des établissements spécialisés ou en passant des contrats avec les établissements d'enseignement privé.

Le raisonnement fondé sur une simple obligation de moyens nous paraît donc non seulement contraire aux textes, mais aussi en rupture avec votre jurisprudence. Il s'inscrit à rebours de l'évolution actuelle qui tend à renforcer le principe de l'insertion des personnes handicapées et à assurer l'effectivité des dispositions qui ont pour objet de le mettre en œuvre. C'est ainsi que les obligations financières de l'Etat ont été renforcées par la loi du 11 février 2005, qui a introduit à l'article L. 112-1 un premier alinéa ainsi rédigé : « L'Etat met en place les moyens financiers et humains nécessaires à la scolarisation en milieu ordinaire des enfants, adolescents ou adultes handicapés ». Et le deuxième alinéa du même article précise que tout enfant handicapé est inscrit dans l'école ou dans un des établissements spécialisés le plus proche de son domicile.

S'il s'agissait d'enfants non handicapés, on voit mal l'Etat se retrancher derrière des raisons budgétaires pour justifier que dans telle ville ou dans tel quartier, il n'y ait pas assez d'écoles pour accueillir tous les enfants, ou que ces derniers ne puissent bénéficier que d'un enseignement à temps partiel. Le raisonnement de la cour, appliqué aux seuls enfants handicapés, revient à instaurer une différence de traitement injustifiable et manifestement contraire aux textes : l'Etat est responsable du manque de places dans les établissements scolaires, qu'ils soient ordinaires ou adaptés aux enfants handicapés.

Le ministre se défend encore en faisant valoir que M. et Mme L. bénéficient de l'allocation d'éducation spéciale. Mais comme il est dit à l'article L. 541-1 du code de la sécurité sociale, l'allocation est accordée à « toute personne qui assume la charge d'un enfant handicapé » à partir d'un certain taux de handicap. Cette prestation n'a nullement pour objet de compenser un quelconque défaut de scolarisation, elle vise seulement à aider les parents à assumer les charges particulières liées à l'éducation d'un enfant handicapé.

Nous vous proposons donc de juger que la responsabilité pour faute de l'Etat est engagée et d'annuler en conséquence l'arrêt de la cour pour erreur de droit.

Avant de conclure, nous voudrions faire trois brèves observations.

D'abord, le raisonnement que nous vous proposons de tenir revient à exclure dans tous les cas le régime de la responsabilité sans faute – qui était également invoquée par les époux L. et que la cour a écartée au motif que le préjudice ne revêtait pas un caractère anormal et spécial. Le recours à ce régime ne se justifierait que si l'on estimait, comme la cour, que l'Etat n'est pas tenu d'atteindre ses objectifs. Dans ce cas, la responsabilité sans faute pourrait constituer une solution de secours permettant de réparer un préjudice grave et spécial. Mais dès lors qu'il existe une solution éducative correspondant aux besoins de l'enfant, l'Etat est tenu de faire en sorte qu'elle lui soit effectivement offerte. On pourrait, il est vrai, songer à un préjudice anormal et spécial dans l'hypothèse où le handicap de l'enfant serait tel qu'aucune solution éducative ne pourrait lui être proposée. Mais si l'éducation est impossible, il n'y a plus de « droit » à l'éducation ; c'est alors le préjudice qui disparaît.

La deuxième observation porte sur le fait que d'autres responsabilités que celle de l'Etat peuvent être en cause dans ce type de litiges, du fait de la pluralité des acteurs qui interviennent dans la scolarisation des enfants handicapés.

Ainsi, la responsabilité de la commission départementale d'éducation spéciale pourrait être recherchée, par exemple si elle désignait un établissement qui n'est pas adapté aux besoins de l'enfant. Dans ce cas, c'est au juge judiciaire qu'il appartiendrait de se prononcer, en application de l'article L. 242-2 du code de l'action sociale et des familles (T. confl. 18 oct. 1999, *Bernardet*, Lebon 476 ; CAA Paris 6 avr. 2005, *Zenouda*).

On peut encore imaginer que l'établissement désigné par la commission aurait commis une faute en refusant d'accueillir Bernadette L. Nous observons d'ailleurs que l'article L. 351-2 du code de l'éducation prévoit que « la décision de la commission s'impose aux établissements ». La juridiction compétente dépendrait alors de la nature juridique de l'établissement. Enfin, on ne peut pas exclure que, dans certains cas, le comportement des parents contribue à rendre plus difficile la scolarisation de leur enfant.

Mais vous n'avez pas à vous poser ces questions en cassation : c'est au juge du fond qu'il appartient, le cas échéant, de préciser les différentes responsabilités. En l'espèce, seul l'Etat est mis en cause devant vous : il vous revient seulement de censurer l'erreur de droit commise sur ce point par la cour, à qui vous devrez renvoyer l'affaire.

La dernière observation porte sur les conséquences budgétaires de votre décision. En réponse à une mesure d'instruction ordonnée par votre 4<sup>e</sup> sous-section, le ministre de la santé a fourni des indications sur le nombre d'enfants concernés. Selon ces informations, 150 000 enfants handicapés suivaient en 2006 une scolarité en établissement ordinaire, 107 000 étaient accueillis dans un établissement spécialisé, et 5 000 étaient dans l'attente d'une place. Mais ce dernier chiffre, d'ailleurs contesté par plusieurs associations, est curieusement démenti par un tout récent rapport du gouvernement, publié en février 2009, qui indique que « 16 000 enfants ne seraient pas encore scolarisés » (Secrétariat d'Etat chargé de la solidarité, *Rapport du gouvernement au Parlement relatif au bilan et aux orientations de la politique du handicap*, 12 févr. 2009, Doc. fr., p. 76).

Par ailleurs, plus de 30 000 enfants bénéficient du service d'éducation spéciale et de soins à domicile (Sessad), mais celui-ci ne remplace pas la scolarisation. Beaucoup de ceux qui en bénéficient sont dans l'attente d'une place en établissement (tel était d'ailleurs le cas de la jeune Bernadette L.).

On constate tout de même des progrès sensibles, surtout en ce qui concerne la scolarisation en milieu ordinaire ; selon le rapport publié en février dernier, le nombre d'enfants accueillis en établissement ordinaire serait passé de 107 000 en 2003 à 170 000 en 2008. Signalons enfin qu'un programme pluriannuel d'équipement a été annoncé le 10 juin 2008 et que, selon le gouvernement, les crédits inscrits en 2009 pour la scolarisation des enfants handicapés sont en hausse de 50 % par rapport à la loi de finances initiale de 2008.

Si vous nous suivez pour condamner l'Etat, votre décision pourrait donc avoir des incidences budgétaires importantes, mais pas au point de vous faire hésiter sur la solution à donner au litige.

C'est donc par les motifs que nous avons indiqués précédemment que nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt attaqué ;
- au renvoi de l'affaire devant la cour administrative d'appel de Versailles ;
- à ce qu'une somme de 5 000 € soit mise à la charge de l'Etat au titre des frais exposés par M. et M<sup>me</sup> L. et non compris dans les dépens.

### ARRÊT

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 œuvre 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 M<sup>me</sup> L., 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 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 ; 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 M<sup>me</sup> L. sont fondés à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ;

[...]

Décide :

Article 1<sup>er</sup> : 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.