

La scolarisation des élèves handicapés

Un an après le vote de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, la Cour notait qu'un certain nombre de ses recommandations avaient été prises en compte. Parmi les évolutions encore insuffisantes qu'elle relevait figurait la scolarisation alors même que la loi reconnaît le statut d'élèves aux jeunes handicapés.

La Cour note aujourd'hui que la prise en charge des élèves handicapés par le secteur scolaire s'est améliorée, mais qu'il reste nécessaire que les ministères concernés s'accordent rapidement sur les modalités de pilotage du dispositif de scolarisation des jeunes handicapés.

Faisant sienne une remarque du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH), la Cour avait constaté, en particulier, que les jeunes handicapés rencontraient toujours des difficultés pour accomplir une scolarité répondant à leurs besoins, faute de disposer de tous les accompagnements nécessaires.

L'école ordinaire réalise de plus en plus souvent les adaptations nécessaires à l'accueil des enfants handicapés, sur le plan tant de la formation des enseignants que des méthodes et des outils pédagogiques, selon les chiffres fournis par le délégué interministériel aux personnes handicapées.

Ainsi, le nombre d'enfants handicapés scolarisés est passé de 106 974 en 2003-2004 à 155 000 à la rentrée 2007. Les moyens nécessaires à la scolarisation des élèves ont été accrus par la création de classes d'intégration scolaire (CLIS) et d'unités pédagogiques d'intégration (UPI) qui comptent désormais 3 950 classes et 1 243 unités, dont 200 créées cette année. De même, à la rentrée 2007, 2 700 postes d'auxiliaires de vie scolaire ayant une fonction individuelle (AVS-i) sont venus s'ajouter aux 4 827 AVS-

i en fonctions et aux 1 626 AVS-co exerçant dans un cadre collectif. Pour compléter ces effectifs, 7 185 personnes interviennent sur contrat précaire (contrats d'accompagnement dans l'emploi ou contrats d'avenir), en particulier dans les écoles maternelles, ce qui porte le potentiel total d'aide mobilisable à plus de 16 300 emplois, dont 14 700 dédiés aux mesures d'accompagnement individuel décidées par les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées.

Environ 28 000 élèves ont bénéficié en 2006-2007 d'un accompagnement individuel. Toutefois, la précarité du statut des AVS et l'insuffisance de leur formation appellent des mesures de stabilisation.

Il est clair aussi que les emplois de vie scolaire ne constituent qu'un des moyens nécessaires à la scolarisation de l'élève handicapé en milieu ordinaire. Celle-ci s'appuie également sur des structures spécialisées telles que les services d'éducation spécialisée et de soins à domicile (SESSAD), dont le nombre a été augmenté (1 250 places supplémentaires créées à la rentrée 2007).

La Cour avait également critiqué l'insuffisance des informations sur les unités d'enseignement qui peuvent être créées dans les structures adaptées.

En effet, la mise en œuvre des principes posés par la loi, de l'absence de prédétermination du parcours de l'enfant handicapé, du choix de la famille et du respect des besoins et des capacités de l'élève, repose sur la coopération entre l'éducation en milieu ordinaire et l'éducation en structure adaptée. La loi n'établit pas de distinction entre les deux et ne fait référence qu'à la scolarisation, soulignant par là leur complémentarité. Aussi importe-t-il que le projet d'arrêté relatif aux unités d'enseignement que prépare le ministère de l'éducation nationale se concrétise rapidement, de même que la réforme des « annexes 24 »⁹ entreprise par le ministère chargé de l'action sociale.

9) Annexes à un décret du 9 mars 1956 relatives aux établissements et services prenant en charge des enfants ou adolescents présentant des déficiences intellectuelles ou inadaptés, ou une déficience motrice, ou polyhandicapés.

Pour piloter efficacement cette coopération entre l'éducation ordinaire et l'éducation adaptée, deux approches se dessinent : soit le dispositif éducatif et de scolarisation est confié au ministère de l'éducation nationale, soit il est co-piloté par celui-ci et par le ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité. En toute hypothèse, selon certaines associations de parents d'enfants handicapés, 6 à 7 000 enfants seraient inscrits en liste d'attente pour rejoindre une structure spécialisée. Or, une jurisprudence naissante sur la mise en œuvre d'orientations décidées par les anciennes commissions départementales d'éducation spéciale (CDES)¹⁰ reconnaît un droit opposable à la scolarisation : la méconnaissance par l'État de l'obligation d'assurer la scolarisation des enfants handicapés constituerait alors une faute de nature à engager sa responsabilité.

10) Deux jugements des tribunaux administratifs de Paris (2 mars 2006) et Versailles (23 octobre 2006), dont l'État a interjeté appel.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

La Cour rappelle que la scolarisation des élèves handicapés figurait parmi les évolutions insuffisantes pointées dans l'insertion au rapport public 2006 qui analysait la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Elle examine les suites qui ont été données aux observations formulées en la matière depuis ce rapport.

● Le pilotage du dispositif de scolarisation des jeunes handicapés

La Cour relève que la mise en œuvre des principes posés par la loi du 11 février 2005 repose sur la coopération entre l'éducation en milieu ordinaire et l'éducation en structure adaptée.

Observant que deux approches se dessinent pour assurer cette coopération, la Cour estime nécessaire que « les ministères concernés s'accordent rapidement sur une position pour le pilotage du dispositif de scolarisation des jeunes handicapés ».

Comme le souligne la Cour, deux textes sont actuellement en voie de finalisation :

- Un projet de décret relatif à la scolarisation des enfants et adolescents handicapés et à la coopération entre les établissements scolaires et les établissements et services médico-sociaux.

Ce projet de décret est porté par la direction générale de l'action sociale du ministère chargé de l'action sociale et a pour objet principal d'actualiser les différents points des annexes XXIV au décret du 9 mars 1956 modifié, afin de rendre effectives les dispositions législatives et réglementaires issues de la loi du 11 février 2005 et relatives à la scolarisation des élèves handicapés dans le secteur médico-social.

- Un projet d'arrêté relatif aux unités d'enseignement.

Ce projet d'arrêté est porté par la direction générale de l'enseignement scolaire du ministère chargé de l'éducation nationale. Il fait suite au décret n° 2005-1752 du 30 septembre 2005 relatif au parcours de formation des élèves présentant un handicap et ses articles codifiés D. 351-17 et D. 351-18 au Code de l'Éducation qui prévoient la possibilité de créer une unité d'enseignement au sein des établissements de santé et médico-sociaux.

Ce projet d'arrêté a fait l'objet le 18 avril 2007 d'une présentation au Conseil National Consultatif des Personnes Handicapées (CNCPH).

Celui-ci a refusé de se prononcer sur le fond au motif que ce texte n'était pas présenté conjointement avec le projet de décret évoqué ci-dessus, sachant, qu'à ce moment-là, le travail préparatoire à ce dernier n'était pas engagé.

Les deux textes doivent faire l'objet d'une présentation au CNCPH.

A l'occasion de ces travaux interministériels, la conduite d'études d'impact relatives au mode de fonctionnement et aux modalités de financement est de nature à éclairer les arbitrages en cours quant au mode de pilotage.

● La jurisprudence en matière de scolarisation des enfants handicapés

A la lumière d'une jurisprudence naissante sur la mise en œuvre d'orientations décidées par les Commissions Départementales de l'Education Spéciale (CDES), la Cour évoque la reconnaissance d'un droit opposable à la scolarisation.

Au préalable, le ministère précise qu'il n'existe pas de jugement au fond rendu sur la base des nouvelles dispositions issues de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 (cf ci-dessous arrêt du 11 juillet 2007).

L'évolution de la jurisprudence s'analyse donc également sur le fondement des anciennes dispositions du code de l'éducation et du code de l'action sociale, sur la base notamment des décisions des CDES, désormais remplacées par les Commissions des Droits et de l'Autonomie des Personnes Handicapées (CDAPH).

➤ Le juge administratif considère que le défaut de scolarisation d'un enfant handicapé relève du régime de responsabilité pour faute.

Actuellement, en l'absence de scolarisation, le juge administratif retient une interprétation stricte des textes.

La Cour Administrative d'Appel (CAA) de Paris a ainsi récemment considéré 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, qui a pour effet de priver un enfant de l'éducation appropriée à ses besoins, 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 » (CAA de Paris, Ministre de la santé et des solidarités c/ M. et Mme X, 11 juillet 2007, n° 06PA01579).

Cet arrêt confirme le jugement n° 0424217/7 du 2 mars 2006 du Tribunal Administratif (TA) de Paris cité par la Cour dans son projet d'insertion.

Les requérants mettaient en cause un manque de place en institut médico-éducatif et le juge a condamné l'Etat en la personne du ministre de la santé et des solidarités.

Le juge administratif estime cependant que si la scolarisation des enfants handicapés doit être assurée en priorité dans des classes ordinaires et que l'Etat a l'obligation de prendre en charge les dépenses y afférentes, y compris celles relatives aux mesures de soutien pédagogique que l'état de l'enfant nécessite, les dispositions en vigueur n'impliquent pas que chaque enfant bénéficie de l'ensemble des mesures mises en place pour assurer et faciliter cette scolarisation.

La cour administrative d'appel de Paris (CAA de Paris, 19 juillet 2005, n° 04PA03069) a ainsi pu considérer que « La circonstance qu'un enfant handicapé scolarisé dans une classe ordinaire ne bénéficie pas de soutien individuel n'est pas de nature à engager la responsabilité de l'Etat ».

Cette motivation n'est retenue par le juge administratif que dans des espèces ayant trait aux modalités d'accompagnement et d'encadrement de l'élève handicapé.

► *Le juge administratif a récemment développé un régime de responsabilité sans faute de l'Etat, fondé sur une rupture d'égalité devant les charges publiques, en raison de la non scolarisation d'un enfant handicapé.*

Ce jugement (Tribunal administratif de Lyon, 29 septembre 2005, n° 0403829) a été également rendu sur la base des dispositions antérieures à la loi du 11 février 2005.

Le juge administratif, dans cette espèce, a pris soin de préciser que la responsabilité de l'administration pour faute ne pouvait être engagée mais que compte tenu de la longueur de la période pendant laquelle l'enfant n'a pas été scolarisé, « venant après une prise en charge qui n'a pris fin que suite à une réorganisation du service, l'Etat a fait peser sur l'enfant et ses parents une charge anormale et spéciale de nature à engager, dans les circonstances de l'espèce, sa responsabilité même en l'absence de faute ».

Dans cette dernière espèce, l'Etat a été condamné pour défaut de scolarisation d'un enfant handicapé durant une période relativement longue et en l'absence de place disponible dans un établissement spécialisé ne relevant pas de l'administration de l'éducation nationale.

➤ **Enfin, il convient de signaler l'ordonnance récente prise par le juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux.**

Dans cette ordonnance n° 0700779 en date du 6 mars 2007, le juge a suspendu les décisions implicites de rejet des demandes présentées par les parents d'un élève handicapé tendant à mettre en œuvre la décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) qui accordait l'intervention d'un auxiliaire de vie scolaire.

Il a en effet considéré que les requérants justifiaient d'une situation d'urgence dès lors que l'absence d'exécution de cette décision privait l'élève de l'aide indispensable à la poursuite de ses études qui lui était accordée et sans laquelle la réussite de sa scolarité risquait d'être compromise.

Par ailleurs, en estimant qu'il résultait des dispositions issues de la loi du 11 février 2005 précitée que le dispositif d'aide à la scolarité des enfants et adolescents présentant un handicap, prévu à l'article L.351-3 du code de l'éducation et accordé par la CDAPH, s'appliquait dans les établissements d'enseignement et de formation professionnelle agricoles privés sous contrat et incombait à l'Etat, le juge des référés a considéré que le moyen tiré de ce que les services de l'Etat avaient l'obligation de mettre en œuvre la décision devenue définitive de la CDAPH accordant l'intervention d'un auxiliaire de vie scolaire pour sa scolarisation était de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité des décisions attaquées.

Cette ordonnance illustre ainsi le nouveau cadre juridique dans lequel les décisions de la CDAPH s'imposent, avec notamment l'obligation pour les services de l'Etat d'affecter un auxiliaire de vie scolaire auprès d'un élève dans un établissement d'enseignement dès lors que la CDAPH l'a décidé.

La jurisprudence tend donc à reconnaître un droit opposable à la scolarisation des enfants handicapés.
