AUTISME – Réponse adéquate au besoin d'accompagnement – Absence – Responsabilité de l'État – Indemnisation: CAA Marseille, 11 juin 2012, Mme Annie A..., n° 11MA02042

En Lozère naît en 1985 un enfant atteint d'un syndrome autistique. À compter de l'âge de trois ans et pendant dix années, il est pris en charge en hôpital de jour mais cette modalité d'intervention n'est pas adéquate. La mère décide alors de bâtir elle-même un dispositif pour permettre le retour de son enfant à la maison. La commission départementale de l'éducation spéciale (CDES) prononce à plusieurs reprises des décisions d'orientation associant des ESSMS (institut médico-pédagogique ou IMP, service d'éducation spécialisée et de soins à domicile ou SESSAD) associées à un suivi par un médecin psychiatre, qui témoignent de tentatives insatisfaisantes pour concevoir et mettre en œuvre un accompagnement adapté aux besoins de l'enfant. L'accueil de ce dernier en établissement - lorsqu'il a lieu, ce qui est loin d'être systématique compte tenu de l'absence, dans l'environnement, de structures spécialisées et adaptées pose problème à divers titres, notamment à cause de l'insuffisance des moyens en personnel et des troubles du comportement de l'intéressé qui se traduisent parfois par des gestes agressifs, au point que sa sortie en vient à être prononcée. Le volet médical de la prise en charge n'est pas assuré, les médecins spécialistes désignés par la CDES et contactés par la mère ne répondant pas ou refusant d'intervenir. Ayant déménagé d'une habitation à loyer modéré pour une maison afin de pouvoir assurer l'accompagnement de son enfant à domicile, avant recours à l'intervention d'une tierce personne au-delà de ce que lui permet de financer l'allocation d'éducation spéciale (AES), ayant dû diminuer de 25 % son temps de travail, la mère finit par saisir le tribunal administratif d'une action indemnitaire dirigée contre l'État pour voir sanctionnées les carences de ses services dans la prise en charge des personnes autistes dans le département de la Lozère, carences caractérisées par l'absence de prise en charge effective dans un établissement spécialisé adéquat depuis 1999.

Le tribunal rejette la demande et la mère interjette appel. La cour administrative d'appel confirme le jugement et la mère se pourvoit en cassation. Par un arrêt n° 318501 en date du 16 mai 2011, le Conseil d'État estime que le juge d'appel a commis une erreur de droit en jugeant, pour écarter la responsabilité de l'État, que celui-ci n'était tenu que d'une obligation de moyens – en l'espèce remplie dès lors que l'enfant avait fait l'objet d'un « suivi régulier » par le SESSAD – sans rechercher si les obligations incombant à l'État pour assurer l'intensité du suivi de l'enfant, eu égard à son âge et à ses besoins spécifiques, permettaient de qualifier ce suivi de « prise en charge pluridisciplinaire », conformément à l'article L.246-1 du CASF. La haute juridiction annule donc l'arrêt d'appel et renvoie les parties devant la Cour.

Ainsi, la cour administrative d'appel réexamine-t-elle les faits de l'espèce de manière détaillée.

À cette occasion, elle procède d'abord, sur le principe de la responsabilité, à une interprétation inédite des règles du droit des institutions. Rappelant les dispositions actuelles de l'article L.246-1 du CASF, elle passe en revue le droit matériel antérieur issu de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 pour démontrer qu'avant la lettre, une planification et un financement étaient attachés à la création et au fonctionnement d'établissements adaptés aux besoins des enfants atteints de syndrome autistique. Ainsi affirme-t-elle que « ces dispositions, ainsi que l'économie générale de cette loi imposaient à l'État de prendre l'ensemble des mesures et de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour que le droit à une prise en charge pluridisciplinaire adaptée prévu par la loi ait, pour les personnes atteintes du handicap résultat du syndrome autistique, un caractère effectif, ainsi que l'a ultérieurement confirmé le législateur en adoptant les dispositions des articles L.114-1 et suivants du CASF, qui font de l'État le garant de l'égalité de traitement des personnes handicapées sur l'ensemble du territoire et lui prescrivent de définir des objectifs pluriannuels d'actions ».

Elle se consacre ensuite à une reconstitution minutieuse des difficultés éprouvées par la mère du fait des carences qui se sont traduites par l'absence de possibilité de faire admettre effectivement l'enfant dans un ESSMS adéquat, nonobstant les multiples tentatives de la CDES matérialisées par des notifications d'orientation dépourvues d'effet. Elle revient sur les difficultés et insuffisances de moyens mises en lumière par les professionnels de l'IMP qui, un temps, sont intervenus et dont la confirmation a ensuite été apportée dans le rapport d'un professeur de médecine.

Elle complète ces constats par l'évocation de plusieurs documents officiels (circulaire du ministère de l'Éducation nationale AS/EN n° 95-12 du 27 avril 1995, rapport parlementaire rendu en application de l'article 3 de la loi du 11 décembre 1996) qui confessent les insuffisances du système d'État pour répondre aux besoins d'accompagnement spécifique des enfants autistes.

Elle écarte le fait exonérateur de responsabilité invoqué par l'État selon qui des efforts exceptionnels ont été déployés sur place par ses services pour répondre aux besoins de l'enfant de Mme A...

Le principe de la responsabilité ainsi établi, la Cour statue ensuite sur l'indemnisation demandée, considérant qu'au-delà de la réparation du préjudice moral, la requérante sollicite la réparation de tous les troubles subis. Elle alloue à l'enfant la somme de 50 000 euros au titre de son préjudice moral. À la mère, elle alloue 30 000 euros en réparation de son préjudice moral et de ses troubles d'existence, 7 000 euros couvrant les frais de recours à une tierce personne non solvabilisés par l'AES et 18 500 euros au titre des pertes de revenus générées par la réduction de son temps de travail. En revanche, la Cour écarte l'indemnisation des sommes exposées par Mme A... pour acquérir sa maison, estimant que ces dépenses ne sont ni directement ni certainement causées par les manquements imputables à l'État.

Cette décision, qui prolonge l'arrêt de principe du Conseil d'État du 16 mai 2011 abondamment commenté (Belrhali-Bernard [H.], « Prise en charge des personnes autistes: les ambiguïtés d'une obligation de résultat », AJDA, 2011, p. 1749; Paillard [C.], « Prise en charge des personnes autistes: c'est une obligation de résultat qui pèse désormais sur l'État », JCPA, 2011, 2391; Rihal [H.], « La prise en charge des autistes, une nouvelle obligation inconditionnelle pour l'État », RDSS, 2011, p. 745) et se rapproche d'un arrêt de 2008 relatif au droit à l'éducation des enfants handicapés (CE, 8 avril 2009, consorts Laruelle, n° 311434, Rec., p. 136), appelle quelques commentaires au prisme du droit des institutions, même si son objet essentiel réside dans l'obligation de l'État d'assurer l'effectivité du droit à compensation des personnes affectées d'un syndrome autistique.

D'une part, cet arrêt confirme bien – même si les faits de l'espèce ont apporté une illustration par la négative – que l'orientation vers un ESSMS ne constitue plus, après la loi du 11 février 2005, qu'une modalité parmi d'autres de la mise en œuvre du droit à compensation des situations de handicap.

D'autre part – et c'est là, sans doute, l'apport majeur de cet arrêt même s'il faut lui reconnaître une certaine audace -, l'arrêt affirme que la puissance publique, parce qu'investie de la prérogative de la planification, porte nécessairement la responsabilité d'indemniser les administrés qui, à défaut de réponse adéquate à leurs besoins dans leur bassin de vie, ont subi un dommage à raison d'une absence de place disponible. Cet énoncé recèle plusieurs conséquences importantes au plan intellectuel comme en pratique. La première est que la véritable nature du lien juridique entre État et administré, tel qu'il est ici confirmé, doit nécessairement conduire à relativiser la portée de la tentation du tout contractuel instillée à la faveur de la « nouvelle gouvernance publique »: in fine, l'État a des comptes à rendre dès lors qu'il a péché dans la mise en œuvre de réponses qui, d'évidence, relèvent d'une politique publique. Le droit-créance ainsi consacré ne relève pas d'un quelconque contrat mais bien de l'obligation, pour la collectivité, de remplir les citoyens de leurs droits sociaux fondamentaux. Le débat pourrait ici se prolonger sur le thème du service public mais il excéderait sans doute le format imparti à ce commentaire (sur les termes de ce débat: Poinsot [O.], « Dix ans après: retour sur les raisons de l'introduction du contrat de séjour dans le droit des institutions sociales et médico-sociales », RGDM, n° 43, juin 2012, spéc. p. 545, note 2). La deuxième réside dans le fait de constater qu'au-delà du régime spécifique de la réponse aux besoins d'accompagnement suscités par un syndrome autistique (article L.246-1 du CASF), les exigences d'adéquation aux besoins personnels, de pluridisciplinarité des interventions et d'évolutivité de l'accompagnement valent de manière générale pour l'ensemble des activités sociales et médico-sociales institutionnelles (articles L.114-1-1 et L.312-1, II, alinéa 4). La troisième et dernière est tout aussi capitale: la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 ayant réaffirmé la nature professionnelle des interventions et précisé les obligations des professionnels en tant que prestataires de services, il faut affirmer, avec sérénité mais aussi dans un

souci de cohérence, que doit être révolu le temps où, au gré des sollicitations des services de l'État, de la commission d'orientation ou d'un magistrat – juge des tutelles ou des enfants –, les établissements acceptaient, à défaut d'une solution plus adéquate, d'admettre des personnes dont les besoins n'étaient pas susceptibles d'être satisfaits par la proposition d'intervention liée au projet d'établissement. C'est à l'État, désormais, de répondre des inadéquations constatées. Reste à savoir, pour conclure, si ces observations pourraient être transposées aux conseils généraux qui disposent d'une compétence propre en matière de planification, d'autorisation, de financement et de contrôle de certaines catégories d'ESSMS.

PROTECTION DE L'ENFANCE – Risque de danger – Signalement à l'autorité judiciaire – Faute des services de l'ASE – Responsabilité: CAA Nantes, 5 juil-let 2012, M. Carl X... c/ Conseil général du Finistère, n° 11NT00456

Dans un contexte de divorce très conflictuel, à la suite d'une visite de la mère au principal du collège, ce dernier adresse aux services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) du conseil général le signalement d'une information préoccupante concernant ces enfants et mettant leur père en cause. Ces services, après retraitement du rapport, informent à leur tour le Parquet; si ce dernier ne donne pas suite, néanmoins le signalement est porté à la connaissance du juge aux affaires familiales qui en fait état au père lors de l'audience lors de laquelle il est statué sur les modalités de son divorce. Le jugement entrepris, prenant en compte ce signalement, prive le père de tout droit de visite et d'hébergement.

Le père saisit le tribunal administratif d'une demande indemnitaire dirigée contre le conseil général pour faire réparer son préjudice moral. Il fait valoir qu'en application de l'article L.226-5 du CASF, il aurait dû être informé, par les services de l'ASE, de la transmission d'un signalement concernant ses enfants au Parquet. Le tribunal, s'il constate la matérialité de ce manquement imputable à la collectivité départementale, estime toutefois que le lien de causalité avec le préjudice allégué n'est pas établi dans son caractère direct et rejette la requête. Le père interjette appel.

La Cour examine d'abord le principe de la responsabilité à travers les fautes imputables au département. Elle en décèle deux. Le premier manquement réside dans le fait que les services de l'ASE ont procédé à un signalement au Parquet sans avoir préalablement, ainsi que les y invitait pourtant l'article L.226-4 du CASF, réalisé des investigations complémentaires pour s'assurer de la véracité des propos recueillis. Le second manquement tient quant à lui à ce qu'ils n'ont pas informé le père du signalement opéré auprès de l'autorité judiciaire, alors même que l'article L.226-5 les y obligeait. Une précision importante est ici apportée: le juge d'appel considère que les modalités de signalement définies par protocole entre les services de l'ASE et le Parquet sont sans incidence sur l'illégalité constatée. Retenant le principe de la responsabilité comme acquis, la Cour juge ensuite que les souffrances morales éprouvées par le père, qui se sont notamment exprimées sous la forme d'une grave dépression, justifient l'alloca-