

N° 318501

Mme Annie Beaufile

4^{ème} et 5^{ème} sous-sections réunies

Séance du 4 avril 2011

Lecture du 16 mai 2011

CONCLUSIONS

M. Rémi KELLER, Rapporteur Public

En France, plus de 100 000 personnes seraient atteintes du syndrome de l'autisme, ce trouble psychique qui se caractérise par une grande difficulté à communiquer et qui entraîne de lourds handicaps dans la vie personnelle, sociale ou professionnelle. L'affaire qui vient d'être appelée n'est pas sans importance, car elle va vous conduire à fixer les conditions dans lesquelles la responsabilité de l'État peut être mise en cause du fait d'une déficience dans la prise en charge de ces personnes. Nul n'ignore en effet les difficultés auxquelles se heurtent, de ce point de vue, les autistes et leurs proches. En 2007, un article du *Monde* intitulé « La Belgique, refuge des autistes français » faisait état de 3 500 personnes autistes accueillies en Wallonie faute de places dans les établissements français. Malgré les efforts des pouvoirs publics, la situation n'a pas significativement évolué.

Les circonstances de l'espèce sont les suivantes. Mme Annie Beaufile, la requérante, est la mère d'un autiste, Geoffrey, né en 1985, dont elle assure aujourd'hui la tutelle. De 1988 à 1998, l'enfant a été placé en centre de soins psychiatriques dans un hôpital de la Corrèze. En 1999, à la suite d'un contentieux entre Mme Beaufile et la commission départementale de l'éducation spéciale (CDES), à qui il revenait alors de désigner les établissements chargés d'accueillir les enfants nécessitant une éducation particulière, le tribunal du contentieux de l'incapacité de Montpellier a ordonné que l'enfant soit accueilli à temps partiel à l'institut médico-pédagogique (IMP) « Les Sapins », en Lozère. C'est alors que les conditions de la prise en charge de Geoffrey se sont dégradées.

L'intégration de l'adolescent au sein de l'IMP s'est en effet avérée très difficile. Aussi la CDES a-t-elle décidé, en mars 2000, qu'il devait être pris en charge par le service de l'éducation spéciale et des soins à domicile (SESSAD). Il s'agit d'une structure ambulatoire qui peut intervenir aussi bien à domicile qu'à l'école, et qui assure en principe un accompagnement individualisé, à la fois éducatif et thérapeutique. En janvier 2001, la CDES a décidé que le jeune Geoffrey serait à nouveau pris en charge par l'établissement « Les Sapins » pendant trois demi-journées par semaine, en complément du suivi du SESSAD. Cependant, le 25 avril 2001, l'IMP décidait de ne plus accueillir le jeune Geoffrey dont l'intégration s'avérait toujours aussi problématique. La CDES a alors décidé que le SESSAD devait définir un nouveau « projet de vie » de Geoffrey, en relation avec les différents partenaires institutionnels, tout en continuant d'assurer sa prise en charge. Pourtant, faute de moyens, faute également d'avoir pu établir des partenariats utiles avec les services de l'Éducation Nationale et de l'action sanitaire et sociale, le SESSAD n'a pu définir aucun projet nouveau, et il n'intervenait plus que deux après-midi par semaine auprès de

l'adolescent. Ce défaut de prise en charge était souligné par le préfet de la Lozère qui, en mars 2002, demandait à ses services d'intervenir pour que l'établissement « Les Sapins » accueille de nouveau l'adolescent.

C'est dans ce contexte que Mme Beaufiles a demandé au tribunal administratif de Montpellier de condamner l'Etat à réparer les préjudices causés par les carences de ses services dans la prise en charge de son fils. La requête a été rejetée par un jugement du 27 avril 2006, confirmé par un arrêt du 15 mai 2008 de la cour administrative d'appel de Marseille. 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.

Mme Beaufiles vous demande d'annuler cet arrêt. Nous avons déjà conclu sur ce dossier devant vos sous-sections réunies le 22 septembre 2010, mais l'affaire a finalement été rayée de ce rôle.

Le moyen principal du pourvoi est tiré de l'erreur de droit que la cour, en écartant la faute de l'Etat, aurait commise au regard des dispositions de l'article L. 246-1 du code de l'action sociale et des familles. Nous citons cet article dans sa rédaction applicable : « Toute personne atteinte du handicap résultant du syndrome autistique et des troubles qui lui sont apparentés bénéficie, quel que soit son âge, d'une prise en charge pluridisciplinaire qui tient compte de ses besoins et difficultés spécifiques. / Adaptée à l'état et à l'âge de la personne et eu égard aux moyens disponibles, cette prise en charge peut être d'ordre éducatif, pédagogique, thérapeutique et social ».

La cour, après avoir cité ces dispositions, a jugé que « si Mme Beaufiles fait état de manquements dans la prise en charge de son enfant en faisant valoir que l'institut médico-pédagogique « Les Sapins » a interrompu le 25 avril 2001 de manière unilatérale cette prise en charge sans qu'aucun autre centre ne soit susceptible de l'accueillir, cette circonstance ne permet toutefois pas, à elle seule, de caractériser une faute de l'autorité administrative, eu égard aux dispositions législatives précitées, seules invoquées par la requérante qui n'imposent à l'Etat qu'une obligation de moyens ; que, compte tenu des difficultés particulières que peut comporter d'accueil de certains enfants, cette obligation doit être regardée comme satisfaite dans les circonstances particulières de l'espèce dès lors qu'il résulte de l'instruction que l'enfant de l'intéressée a fait l'objet d'un suivi régulier de la part de la commission départementale de l'éducation spécialisée et des services de l'éducation spéciale et des soins à domicile ».

Mme Beaufiles conteste ce raisonnement. Elle soutient que l'article L. 246-1 ouvre aux autistes un droit à une prise en charge adaptée à leur situation et font peser sur l'État l'obligation de faire assurer ce droit. Elle vous demande en conséquence de transposer à l'espèce le raisonnement que vous avez tenu dans la décision *Laruelle* du 8 avril 2009 (qui sera publiée au Recueil), qui concernait la scolarisation d'une enfant handicapée.

Cette affaire *Laruelle*, sur laquelle nous avons eu l'honneur de conclure devant vos sous-sections réunies, se présentait dans des conditions assez proches de l'espèce. M. et Mme Laruelle mettaient en cause la responsabilité de l'État du fait que leur fille handicapée n'avait pas pu être scolarisée à temps complet faute de place dans les établissements spécialisés. Pour écarter la faute de l'État, la cour administrative de Versailles avait tenu le même raisonnement que la cour de Marseille, en jugeant 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 ».

Vous avez censuré ce raisonnement au motif que « le droit à l'éducation étant garanti à chacun quelles que soient les différences de situation (...), les difficultés particulières que rencontrent les enfants handicapés ne sauraient avoir pour effet (...) de les priver de ce droit (...) ; qu' il incombe à l'Etat (...) de prendre l'ensemble des mesures et de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour que ce droit (...) [ait], 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 (...) ».

L'affaire d'aujourd'hui ne se présente pas exactement de la même façon. Ce qui était en cause dans *Laruelle*, c'était la scolarisation des mineurs handicapés, quel que soit leur handicap, alors que vous êtes saisis aujourd'hui de la situation particulière des personnes atteintes d'autisme, dont la situation est régie par l'article L. 246-1 du code de l'action sociale et des familles, seul invoqué par Mme Beaufils. Il s'agit donc, en ce qui concerne le handicap concerné, d'un champ plus réduit que dans l'affaire *Laruelle*, mais à d'autres égards plus large parce que l'article L. 246-1 ne se limite pas à la question de la scolarisation : il prévoit une prise en charge globale, aussi bien éducative et pédagogique que thérapeutique et sociale, au bénéfice de l'ensemble des autistes, majeurs et mineurs. Par ailleurs, alors que c'est principalement à l'Etat qu'il revient d'assurer la scolarisation des mineurs handicapés, plusieurs personnes publiques et privées interviennent dans la prise en charge des autistes.

Toutefois, cette différence de situation ne devrait pas vous conduire à adopter un raisonnement très différent de celui que vous avez tenu dans l'affaire *Laruelle*, d'autant plus qu'en l'espèce seule la responsabilité de l'Etat est recherchée par Mme Beaufils.

Il faut d'abord lever une ambiguïté issue des termes employés par la cour de Marseille. Celle-ci a jugé, comme la cour de Versailles dans l'affaire *Laruelle*, que la loi n'imposait à l'Etat qu'une « obligation de moyens » - sous-entendu : et non une obligation de résultat. Ce terme est impropre car, en l'espèce, les deux obligations reviennent au même : ce qui est reproché à l'Etat par Mme Beaufils, c'est précisément de ne pas avoir mis en œuvre les *moyens* nécessaires pour atteindre le *résultat* prévu par le législateur, c'est-à-dire pour que son enfant soit effectivement pris en charge par un établissement adapté à ses besoins. En réalité, la cour a voulu dire que l'Etat avait accompli les diligences nécessaires, ce qui aurait suffi à remplir son obligation alors même que le jeune Geoffroy n'avait pas pu être pris en charge comme il convenait.

Or, nous pensons que ce raisonnement est contraire à la lettre de la loi : l'article L. 246-1 du code de l'action sociale et des familles fait peser sur les autorités publiques – qu'il s'agisse de l'Etat ou d'autres intervenants - une véritable obligation de résultat qui leur impose de faire en sorte que la prise en charge des autistes ait un caractère effectif.

Le premier alinéa de cet article affirme en effet, nous l'avons vu, que toute personne atteinte d'autisme « *bénéficie*, quel que soit son âge, d'une prise en charge pluridisciplinaire qui tient compte de ses besoins et difficultés spécifiques. » Il en résulte, pour les personnes concernées, un *droit* à la prise en charge, de la même façon que vous avez jugé, dans l'affaire *Laruelle*, qu'il existait, pour les mineurs handicapés, un « droit à l'éducation (...) garanti à

chacun quelles que soient les différences de situation ». Or, vous avez toujours veillé à donner un caractère effectif aux dispositions en faveur des personnes handicapées. La décision *Laruelle* s'inscrit dans une longue lignée en ce sens, inaugurée par l'arrêt *Loubeyre* du 25 juillet 1952 (p. 397)¹.

Ce qui pourrait vous faire hésiter, c'est que l'article L. 246-1 se réfère - le ministre ne se prive pas de le souligner - aux « moyens disponibles », ce qui pourrait laisser croire que le législateur n'a pas voulu faire peser une obligation de résultats sur les personnes publiques chargées de la prise en charge des autistes, alors que dans l'affaire *Laruelle*, vous aviez pu au contraire prendre appui sur l'article L. 351-1 du code de l'éducation qui prévoit que « l'Etat prend en charge les dépenses d'enseignement (...) des enfants et adolescents handicapés ». Mais nous croyons que cet argument ne doit pas vous arrêter, pour les trois raisons suivantes.

D'abord, la référence aux moyens disponibles figure au second alinéa de l'article L. 246-1, qui porte non sur le *droit* à la prise en charge mais sur ses *modalités* : éducative, pédagogique, thérapeutique et sociale. Autrement dit, le premier alinéa affirme le droit des personnes autistes à bénéficier d'une prise en charge pluridisciplinaire, et le second alinéa précise que cette prise en charge peut revêtir des formes diverses, les moyens disponibles pouvant éventuellement commander la forme retenue mais non remettre en cause le droit lui-même.

La deuxième raison, c'est que si vous deviez retenir l'argument des « moyens disponibles », cela aboutirait à créer un système dans lequel les pouvoirs publics seraient exonérés de leur responsabilité en raison de leur propre défaillance budgétaire, ce qui nous paraît inenvisageable.

Enfin - c'est la troisième raison - la référence aux moyens disponibles a été supprimée par le législateur à l'occasion de la loi du 11 février 2005, cette même loi qui a introduit à l'article L. 112-1 du code de l'éducation l'obligation, pour l'Etat, de mettre en place les moyens financiers nécessaires à la scolarisation des enfants handicapés. Vous seriez donc conduits, si vous adoptiez un raisonnement fondé sur les moyens disponibles, à instaurer deux régimes de responsabilité différents, l'un concernant les faits antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi du 11 février 2005 - qui serait défavorable aux personnes atteintes d'autisme -, l'autre - qui leur serait favorable - concernant les faits postérieurs. Cela nous semble pour le moins inopportun.

Le ministre se défend encore en faisant valoir que Mme Beaufile a bénéficié de l'allocation d'éducation spéciale. Mais vous écarterez cet argument comme vous l'avez fait dans l'affaire *Laruelle*. Cette allocation est accordée, en application de l'article L. 541-1 du code de la sécurité sociale, à « toute personne qui assume la charge d'un enfant handicapé » à partir d'un certain taux de handicap. Elle n'a nullement pour objet de compenser un défaut de prise en charge de la part de l'Etat : elle vise seulement à aider les parents à assumer les charges particulières liées à l'éducation d'un enfant handicapé. C'est pourquoi son attribution ne saurait exonérer l'Etat de sa responsabilité.

Si vous nous avez suivi, vous annulerez en conséquence l'arrêt de la cour qui a commis une erreur de droit en disant que l'Etat n'était pas tenu à une obligation de résultat.

¹ Egalement : 6 avril 1979, *Picot*, t. p. 767 ; 30 avril 2004, *Monnier*, T. p. 572 ; 14 nov. 2008, *Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale*, t. p. 778 ; pour un cas de figure différent : *Ass., Bleitrach*, 22 oct. 2010.

Vous n'aurez donc pas à vous prononcer sur l'application d'un régime de responsabilité sans faute, évoqué à titre subsidiaire par Mme Beaufiles et que la cour a écarté au motif que le préjudice ne revêtait pas un caractère anormal et spécial. Au demeurant, une responsabilité fondée sur le risque ne serait envisageable que dans l'hypothèse où le handicap de la personne autiste serait tel qu'aucune prise en charge ne serait adaptée à son état. Mais dès lors qu'il existe une solution correspondant aux besoins de la personne concernée, celle-ci n'en est pas privée du fait de sa propre singularité mais parce que l'Etat n'a pas rempli son obligation consistant à prendre toutes mesures pour que cette solution lui soit effectivement offerte.

Signalons, avant de conclure, que d'autres responsabilités pourraient apparaître dans ce type de litiges. On pourrait concevoir, en l'espèce, que l'IMP « Les Sapins » se voie reprocher d'avoir commis une faute en refusant d'accueillir Geoffroy Beaufiles. La juridiction compétente dépendrait alors de la nature juridique de l'établissement. La responsabilité de la commission d'éducation spéciale, dont la décision s'impose aux établissements en application de l'article L. 351-2 du code de l'éducation, pourrait aussi être engagée si elle avait désigné un établissement qui n'était pas adapté aux besoins de la personne handicapée. Dans ce cas, c'est au juge judiciaire qu'il appartiendrait de se prononcer, en application de l'article L. 242-8 du code de l'action sociale et des familles (TC, *Bernardet*, 18 octobre 1999, p. 476). Enfin, le département, responsable avec l'Etat de la planification des établissements spécialisés, pourrait lui aussi se voir reprocher de n'avoir pas pris les mesures nécessaires.

Mais vous n'aurez pas à vous poser ces questions puisque le raisonnement de la cour que nous vous proposons de censurer ne concerne que l'Etat, dont seule la responsabilité était recherchée par Mme Beaufiles. Cela ne dispenserait bien sûr pas la cour, si elle était saisie de la question, de vérifier que d'autres responsabilités ne sont pas également engagées.

Précisons enfin que votre décision, si vous nous avez suivi, pourrait avoir des conséquences budgétaires non négligeables, mais pas au point, selon nous, de vous faire hésiter sur la solution à donner au litige. Le ministre n'argumente d'ailleurs pas en ce sens.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt attaqué ;
- au renvoi de l'affaire devant la cour administrative d'appel de Marseille ;
- à ce qu'une somme de 3 000 € soit mise à la charge de l'Etat au titre des frais exposés par Mme Beaufiles et non compris dans les dépens.