

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N°

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTRE DE LA SANTE ET DE LA
PREVENTION

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 27 juillet 2023

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

M. René G et Mme Merline N , épouse G , agissant en leur nom personnel et en qualité de représentants légaux de leur fils, Y G ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Caen, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre à l'agence régionale de santé (ARS) de Normandie, au ministre de la santé et de la prévention et au ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse de prendre toute disposition pour l'admission immédiate de Y G à l'institut médico-éducatif (IME) L'Escale. Par une ordonnance n° 2301735 du 6 juillet 2023, le juge des référés du tribunal administratif de Caen a, en premier lieu, enjoint à l'ARS de Normandie, d'une part, de prévoir, à très brève échéance, et d'engager de manière effective la mise en place d'un dispositif provisoire de prise en charge des enfants atteints d'un autisme sévère et qui sont en rupture de parcours scolaire, en lien avec l'institut médico-éducatif « L'Escale » et la rectrice d'académie, d'autre part, d'élaborer un plan temporaire de résorption du manque de places destinées à ces enfants, en lien avec la maison départementale des personnes handicapées de Seine-Maritime, en deuxième lieu, mis à la charge de l'ARS de Normandie le versement d'une somme de 1 500 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative et, en dernier lieu, rejeté le surplus des conclusions de leur requête ainsi que la demande de l'ARS de Normandie.

Par une requête, enregistrée le 21 juillet 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le ministre de la santé et de la prévention demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) de rejeter la demande de M. et Mme G .

Il soutient que :

- le juge des référés du tribunal administratif de Caen a statué au-delà des conclusions dont il était saisi, d'une part, et les mesures qu'il a ordonnées excèdent l'office du juge du référé liberté, d'autre part, en tant qu'elles sont structurelles, pérennes et insusceptibles d'être mises en œuvre à bref délai ;

- la condition d'urgence n'est pas satisfaite dès lors que les parents de Y G n'établissent pas avoir saisi les services compétents de l'impossibilité d'exécuter la décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées du 22 juillet 2019 et sollicité la mise en œuvre d'actions adaptées ;

- aucune atteinte grave et manifestement illégale n'est portée à une liberté fondamentale, au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, en l'absence, en l'espèce, de carence caractérisée au regard des pouvoirs et moyens dont disposent les autorités compétentes et entraînant des conséquences graves pour Y G compte tenu de son âge et de son état, eu égard, d'une part, aux diligences de l'ARS de Normandie, qui n'a pas compétence pour ordonner la prise en charge d'un enfant atteint de handicap, pour planifier et répartir, conformément à sa mission, les moyens permettant d'assurer l'adéquation des places disponibles aux besoins constatés pour la prise en charge des enfants en situation de handicap, notamment avec troubles du spectre autistique et eu égard, d'autre part, aux propositions de prise en charge de Y G présentées à ses parents depuis que les services compétents ont été alertés sur sa situation ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 25 juillet 2023, M. G et Mme G concluent au rejet de la requête. Ils soutiennent, en premier lieu, que les mesures ordonnées n'excèdent pas l'office du juge du référé liberté, en deuxième lieu, que la condition d'urgence est satisfaite, dès lors que la décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées s'impose sans qu'il y ait lieu d'exiger de démarches des parents, qui au demeurant ont été en l'espèce effectuées et, en troisième lieu, qu'il est porté une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale dès lors que seule la mise en œuvre de cette décision, prévoyant un accueil en semi-internat par l'Institut médico-éducatif l'Escale permettrait d'assurer la prise en charge adaptée aux besoins de leur fils.

Par des observations, enregistrées le 26 juillet 2023, le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse conclut aux mêmes fins que le ministre de la santé et de la prévention.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de l'éducation ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code de la santé publique ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, le ministre de la santé et de la prévention, et d'autre part, M. G et Mme G ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 27 juillet 2023, à 11 heures :

- les représentants du ministre de la santé et de la prévention ;
- les représentantes de l'ARS Normandie ;
- Me Lécuyer, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de M. et Mme G ;
- le représentant de M. et Mme G ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a clos l'instruction.

Considérant ce qui suit :

1. M. René G et Mme Merline N, épouse G sont parents d'un garçon né le 24 avril 2013, prénommé Y, qui a fait l'objet d'un diagnostic de troubles du spectre de l'autisme. Y a été accueilli dans une école maternelle en bénéficiant de l'aide d'une assistante de vie scolaire, jusqu'en 2020, et a été pris en charge trois demi-journées par semaine en hôpital de jour, au centre hospitalier du Rouvray, à compter de décembre 2017. La commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées de Seine-Maritime, par décisions du 22 juillet 2019, lui a attribué une allocation d'éducation de l'enfant handicapé, compte tenu d'un taux d'incapacité supérieur ou égal à 80 %, l'a orienté vers un institut médico-éducatif (IME), en semi-internat, au titre de la période du 22 juillet 2019 au 30 avril 2025, en désignant l'IME L'Escale, à Saint-Etienne du Rouvray, et lui a attribué, en attente d'une place en IME, et pour la période du 1^{er} septembre 2019 au 31 août 2021, le bénéfice d'une aide humaine individuelle. Faute de place disponible à l'IME L'Escale, la prise en charge de Y s'est toutefois poursuivie à l'hôpital de jour du centre hospitalier du Rouvray, à raison de cinq demi-journées par semaine. Par un certificat en date du 9 mars 2023, le médecin du pôle enfants et adolescents du centre hospitalier dresse le bilan de la prise en charge de Y par l'hôpital de jour depuis 2018, constate que celui-ci tire de moins en moins bénéfice de cette prise en charge, annonce qu'une sortie de l'hôpital de jour est prévue pour l'été 2023 et conclut : « une prise en charge globale en établissement spécialisé est indispensable pour relancer la motivation de Y et lui permettre de progresser ».

2. M. et Mme G ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Caen d'enjoindre à l'Agence régionale de santé (ARS) de Normandie, au ministre de la santé et au ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse de prendre toute disposition permettant d'assurer l'admission immédiate de Y à l'IME L'Escale. Par ordonnance du 6 juillet 2023, le juge des référés du tribunal administratif de Caen a enjoint à l'ARS, d'une part, de prévoir, à brève échéance, et d'engager de manière effective, en lien avec l'IME L'Escale et la rectrice d'académie, la mise en place d'un dispositif provisoire de prise en charge des enfants atteints d'autisme sévère et qui sont en rupture de parcours scolaire, d'autre part, d'élaborer, en lien avec la Maison départementale des personnes handicapées de Seine-Maritime, un plan temporaire de résorption du manque de places destinées à ces enfants, mis à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros à verser à M. et Mme G au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, et rejeté

le surplus de leurs conclusions. Le ministre de la santé et de la prévention relève appel de cette ordonnance, en tant qu'elle prononce les injonctions mentionnées ci-dessus.

Sur le cadre juridique de l'instance et l'office du juge des référés :

3. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. (...)* »

4. D'une part, l'égal accès à l'instruction est garanti par le treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, auquel se réfère celui de la Constitution de 1958. Ce droit, confirmé par l'article 2 du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, est en outre rappelé à l'article L. 111-1 du code de l'éducation, qui énonce que : « *le droit à l'éducation est garanti à chacun* ». L'exigence constitutionnelle d'égal accès à l'instruction est mise en œuvre par les dispositions de l'article L. 131-1 de ce code, aux termes desquelles : « *L'instruction est obligatoire pour chaque enfant dès l'âge de trois ans et jusqu'à l'âge de seize ans* », ainsi que par celles de l'article L. 112-1 du même code qui prévoient : « *Pour satisfaire aux obligations qui lui incombent en application des articles L. 111-1 et L. 111-2, le service public de l'éducation assure une formation scolaire, professionnelle ou supérieure aux enfants, aux adolescents et aux adultes présentant un handicap ou un trouble de la santé invalidant (...)* ». L'article L. 112-2 de ce code prévoit qu'afin que lui soit assuré un parcours de formation adapté, chaque enfant handicapé se voit proposer un projet personnalisé de formation, l'article L. 351-1 du même code désigne les établissements dans lesquels sont scolarisés les enfants présentant un handicap, et l'article L. 351-2 de ce code prévoit que la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées désigne les établissements correspondant aux besoins de l'enfant en mesure de l'accueillir et que sa décision s'impose aux établissements. 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 en situation de handicap ne sauraient avoir pour effet ni de les priver de ce droit, ni de faire obstacle au respect de cette obligation. Ainsi, il incombe à l'Etat, au titre de sa mission d'organisation générale du service public de l'éducation, et, le cas échéant, de ses responsabilités à l'égard des établissements sociaux et médico-sociaux, de prendre l'ensemble des mesures et de mettre en œuvre les moyens nécessaires afin que ce droit et cette obligation aient, pour les enfants en situation de handicap, un caractère effectif.

5. D'autre part, aux termes des dispositions de l'article L. 114-1 du code de l'action sociale et des familles : « *Toute personne handicapée a droit à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale, qui lui garantit, en vertu de cette obligation, l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens ainsi que le plein exercice de sa citoyenneté* ». Aux termes de l'article L. 114-1-1 du même code : « *La personne handicapée a droit à la compensation des conséquences de son handicap quels que soient l'origine et la nature de sa déficience, son âge ou son mode de vie. / Cette compensation consiste à répondre à ses besoins, qu'il s'agisse (...) de la scolarité, de l'enseignement, de l'éducation, de l'insertion professionnelle (...) de places en établissements spécialisés, des aides de toute nature à la personne ou aux institutions pour vivre en milieu ordinaire ou adapté, ou encore en matière d'accès aux procédures et aux institutions spécifiques au handicap (...)* ». Aux termes de l'article L. 246-1 de ce code : « *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, cette prise en charge peut être d'ordre éducatif, pédagogique, thérapeutique et social (...) ». Ces dispositions imposent à l'Etat et aux autres personnes publiques chargées de l'action sociale en faveur des personnes handicapées d'assurer, dans le cadre de leurs compétences respectives, une prise en charge effective dans la durée, pluridisciplinaire et adaptée à l'état comme à l'âge des personnes atteintes du syndrome autistique.

6. Si une carence dans l'accomplissement de ces missions est de nature à engager la responsabilité des autorités compétentes, elle n'est susceptible de constituer une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, que si elle est caractérisée, au regard notamment des pouvoirs et des moyens dont disposent ces autorités, et si elle entraîne des conséquences graves pour la personne atteinte d'un syndrome autistique, compte tenu notamment de son âge et de son état. En outre, le juge des référés ne peut intervenir, en application de cet article, que pour prendre des mesures justifiées par une urgence particulière et de nature à mettre fin immédiatement ou à très bref délai à l'atteinte constatée.

Sur l'appel du ministre de la santé et de la prévention :

7. Les mesures ordonnées par le juge des référés du tribunal administratif de Caen, enjoignant à l'ARS de Normandie, en lien avec l'IME L'Escale et la rectrice d'académie de mettre en place un dispositif provisoire de prise en charge des enfants atteints d'autisme sévère en rupture de parcours scolaire, et, en lien avec la Maison départementale des personnes handicapées de Seine-Maritime, l'élaboration d'un plan temporaire de résorption du manque de places destinées à ces enfants, ne relèvent pas, compte tenu de leur caractère structurel et des délais nécessaires à leur mise en œuvre, des mesures immédiates et provisoires susceptibles d'être ordonnées par le juge des référés statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Le ministre de la santé est, par suite, fondé à demander l'annulation sur ce point de l'ordonnance attaquée.

8. Il appartient au juge des référés du Conseil d'Etat d'examiner, au titre de l'effet dévolutif de l'appel, les conclusions subsidiaires présentées par M. et Mme G devant le juge des référés du tribunal administratif de Caen.

9. Il ressort des éléments versés au dossier et communiqués par les représentants de l'administration lors de l'audience publique tenue le 27 juillet 2023 que le jeune Y G pourra être pris en charge, à compter de la rentrée de septembre 2023, pendant six demi-journées par semaine à l'IME L'Escale, à raison d'une demi-journée du lundi au vendredi et d'une journée entière le mercredi et pendant les autres demi-journées de la semaine à l'hôpital de jour du centre hospitalier du Rouvray, sa restauration méridienne et ses déplacements entre ces établissements étant assurés par ces derniers, et que l'évolution vers sa prise en charge complète à l'IME L'Escale, impossible à assurer en l'état actuel des places disponibles, sera recherchée en fonction de l'évolution de celles-ci. Au regard des pouvoirs et des moyens dont disposent les autorités et les établissements concernés, ces mesures, qui sont de nature à assurer à brève échéance l'exécution au moins partielle de la décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées prévoyant le placement de cet enfant en IME, ne révèlent pas une carence dans l'accomplissement des obligations mises à la charge de l'Etat caractérisant une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales.

10. Il résulte de ce qui précède que les conclusions subsidiaires de M. et Mme G ne peuvent qu'être rejetées, y compris leurs conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'ordonnance du 6 juillet 2023 du juge des référés du tribunal administratif de Caen est annulée en tant qu'elle enjoint à l'ARS, d'une part, de prévoir, à brève échéance, et d'engager de manière effective, en lien avec l'IME L'Escale et la rectrice d'académie, la mise en place d'un dispositif provisoire de prise en charge des enfants atteints d'autisme sévère et qui sont en rupture de parcours scolaire, d'autre part, d'élaborer, en lien avec la Maison départementale des personnes handicapées de Seine-Maritime, un plan temporaire de résorption du manque de places destinées à ces enfants.

Article 2 : Les conclusions à fins d'injonction présentées par M. et Mme G sont rejetées, ainsi que celles présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au ministre de la santé et de la prévention et à M. et Mme G .

Copie en sera adressée au ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse et à l'ARS de Normandie.

Fait à Paris, le 27 juillet 2023

Signé : Stéphane Verclytte

La République mande et ordonne au ministre de la santé et de la prévention en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

La secrétaire,



Nathalie Planchette