



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Légifrance

Le service public de la diffusion du droit



Conseil d'État, Juge des référés, 18/09/2023, 487724, Inédit au recueil Lebon

Conseil d'État - Juge des référés

Lecture du lundi 18 septembre 2023

N° 487724

ECLI:FR:CEORD:2023:487724.20230918

Inédit au recueil Lebon

Avocat(s)

SCP THOUVENIN, COUDRAY, GREVY

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Mme C... B... et M. A... B..., agissant en leur nom personnel et en qualité de représentants légaux de leurs enfants, D... B..., F... B... et E... B..., ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

- à titre principal, d'enjoindre à l'agence régionale de santé de Nouvelle-Aquitaine (ARS) et au département de la Gironde d'affecter, au moins provisoirement, E... B... dans un institut médico-éducatif avec un accueil permanent en internat, et ce dans un délai de dix jours à compter de l'ordonnance à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;
- à titre subsidiaire, d'enjoindre à l'académie de Bordeaux d'affecter, au moins provisoirement, E... B... en classe d'unité localisée pour l'inclusion scolaire (ULIS) au sein de l'établissement François Mitterrand, avec une aide personnalisée sur la base de vingt heures par semaine, et ce dans un délai de dix jours à compter de l'ordonnance à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;
- à titre infiniment subsidiaire, d'enjoindre à l'académie de Bordeaux de maintenir au moins provisoirement E... B... en classe d'inclusion avec vingt heures d'accompagnant d'élève en situation de handicap individuel au sein de l'établissement François Mitterrand, sur la base d'une aide personnalisée de vingt heures par semaine ;
- en toute hypothèse, d'ordonner toute mesure utile pour préserver les libertés fondamentales de E... B... ainsi que celles de l'ensemble de sa famille.

Par une ordonnance n° 2304381 du 10 août 2023, la juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux a, d'une part, enjoint au directeur de l'ARS de Nouvelle-Aquitaine de s'assurer, sans délai, de l'existence des places disponibles au sein des instituts médico-éducatifs ayant refusé d'accueillir E... B... de manière permanente pour une raison de sectorisation géographique, puis de proposer, dans les huit jours à compter de la notification de la l'ordonnance, une solution d'accueil permanent pour E... B... au niveau régional si aucune solution ne permet de respecter la décision de placement de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées au niveau départemental et, d'autre part, mis à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros à verser à Mme B... et autres au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par une requête, enregistrée le 28 août 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 en tant qu'elle a enjoint au directeur de l'ARS de Nouvelle-Aquitaine de proposer une solution d'accueil permanent en internat pour E... B... au niveau régional ;

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

Il soutient que :

- la juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux a méconnu son office en ce qu'elle a ordonné à l'égard de l'agence régionale de santé des mesures qui ne revêtent pas un caractère provisoire et ne relèvent pas de sa compétence ;

- 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, dès lors que l'ARS de Nouvelle-Aquitaine n'a été informée de la situation de E... B... que le 17 mai 2023, date à laquelle l'institut médico-pédagogique Saint-Joseph n'avait pas encore rendu sa décision concernant la demande d'inscription de l'enfant, et compte tenu de l'ensemble des diligences accomplies pour trouver une solution de prise en charge de E... B....

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 septembre 2023, M. et Mme B... concluent au rejet de la requête, et, par la voie de l'appel incident, demandent au juge des référés du Conseil d'Etat d'enjoindre à l'ARS de Nouvelle-Aquitaine d'organiser à titre provisoire l'accueil de E... B... hors temps scolaire. Ils concluent, en outre, à ce que la somme de 3 500 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ils soutiennent que les mesures ordonnées n'excèdent pas l'office du juge des référés et qu'il doit être ordonné à l'ARS de mettre en place, y compris en urgence, un dispositif provisoire d'accueil de E... B... si les démarches réalisées ne permettent pas d'assurer cet accueil.

Le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse a présenté des observations, enregistrées le 5 septembre 2023.

Le département de la Gironde a présenté des observations, enregistrées le 5 septembre 2023.

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, le ministre de la santé et de la prévention, et d'autre part, M. et Mme B..., le département de la Gironde et le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 7 septembre 2023, à 10 heures 30 :

- Me Coudray, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de M. et Mme B... ;

- la représentante de M. et Mme B... ;

- Mme B... ;

- les représentants du ministre de la santé et de la prévention ;

- les représentants du département de la Gironde ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a différé la clôture de l'instruction au 12 septembre à 12 heures puis au 13 septembre à 10 heures.

Vu le mémoire, enregistré le 11 septembre 2023, présenté par le ministre de la santé et de la prévention, qui persiste dans ses précédentes conclusions ;

Vu le mémoire, enregistré le 12 septembre 2023, présenté par M. et Mme B..., qui persistent dans leurs précédentes conclusions ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

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

Considérant ce qui suit :

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

1. 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 (...) ".

2. 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.

3. 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 et des troubles qui lui sont apparentés.

4. 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 :

5. Mme C... B... et M. A... B... sont les parents de trois enfants, dont le cadet, prénommé E..., né le 25 septembre 2007, souffre d'un retard global d'acquisition et de troubles du comportement générant une inadaptation sociale. Depuis 2021, ces troubles se caractérisent par des actes répétés de violence à l'égard notamment de sa mère, de son frère et de sa sœur, qui ont conduit à plusieurs reprises à son hospitalisation pour des séjours en soins psychiatriques. Par des décisions du 21 février 2023, la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) de la Gironde a autorisé sa prise en charge dans le cadre d'un accueil permanent en internat par un institut médico-éducatif (IME), en proposant deux instituts spécialisés, l'IME L'Alouette, situé à Pessac, et l'institut médico-pédagogique (IMP) Saint Joseph, situé à Bordeaux. La CDAPH l'a également orienté vers une unité localisée pour l'inclusion scolaire (ULIS) et lui a accordé l'aide humaine individuelle aux élèves handicapés ainsi qu'un accompagnement par un service d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD). Le 10 mai 2023, l'IME L'Alouette a émis un avis réservé quant à la prise en charge de E... B... au motif que les besoins de l'enfant " ne correspondent pas au plateau technique de l'IME ". Par courrier du 2 juin 2023, l'IMP Saint-Joseph a informé M. et Mme B... de la possibilité d'inscription de E... B... sur liste d'attente. Les demandes d'inscription présentées par les parents auprès d'instituts médico-éducatifs plus éloignés se sont heurtées à des refus au motif que l'enfant ne résidait pas dans leur secteur.

6. M. et Mme B... ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux, à titre principal, d'enjoindre à l'ARS de Nouvelle-Aquitaine et au département de la Gironde d'affecter, au moins provisoirement, l'enfant E... B... dans un institut médico-éducatif avec un accueil permanent en internat, et à titre subsidiaire, d'enjoindre à l'académie de Bordeaux d'affecter, au moins provisoirement, l'enfant E... B... en classe d'unité localisée pour l'inclusion scolaire (ULIS) au sein de l'établissement François Mitterrand, avec une aide personnalisée sur la base de vingt heures par semaine. Par une ordonnance du 10 août 2023, la juge des référés de ce tribunal a jugé qu'une carence caractérisée dans l'accomplissement des obligations mises à la charge de l'Etat, constitutive d'une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales, résultait de ce que l'ARS de Nouvelle-Aquitaine, qui exerce la tutelle sur les établissements médico-éducatifs, s'était abstenue, d'une part, de rappeler aux instituts ayant refusé d'accueillir E... B... pour des raisons de sectorisation géographique que l'accueil permanent décidé par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées peut être sollicité et accordé sur tout établissement du territoire national et pas seulement à proximité du domicile des parents, d'autre part, d'intervenir au niveau régional alors qu'aucune solution à la situation individuelle critique d'une personne handicapée n'avait pu être trouvée au niveau départemental. Il a, en conséquence, enjoint au directeur de l'ARS de Nouvelle-Aquitaine de s'assurer, sans délai, de l'existence de places disponibles au sein des instituts médico-éducatifs ayant refusé d'accueillir E... pour une raison de sectorisation géographique, puis de proposer, dans les huit jours à compter de la notification de son ordonnance, une solution d'accueil permanent en internat pour E... B... au niveau régional si aucune solution ne permet de respecter la décision de placement de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées au niveau départemental. Le ministre de la santé et de la prévention relève appel de cette ordonnance en tant seulement qu'elle a enjoint au directeur de l'agence régionale de santé de la région de Nouvelle-Aquitaine de proposer une telle solution d'accueil pour E... B... au niveau régional.

7. Le ministre de la santé et de la prévention fait valoir que depuis les injonctions prononcées par le juge des référés, l'ARS de Nouvelle-Aquitaine a sollicité de nombreuses structures en vue de trouver une solution de prise en charge de E... B..., mais qu'il ne lui appartient pas de décider de l'affectation d'un enfant au sein d'un institut médico-éducatif. Toutefois, les mesures prononcées en l'espèce par la juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux pour mettre fin à l'atteinte constatée aux libertés fondamentales se bornent à imposer à l'ARS de Nouvelle-Aquitaine, eu égard aux carences relevées par l'ordonnance, d'accomplir toutes diligences pour permettre à brève échéance la mise en œuvre de la décision de placement de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées en recherchant une place disponible pour un accueil permanent en internat de E... B... dans un institut médico-éducatif situé soit au sein du département de la Gironde, soit, à défaut, dans un autre département de la région. Le ministre de la santé et de la prévention n'est ainsi pas fondé à soutenir que, par l'injonction litigieuse, la juge des référés aurait méconnu son office en prononçant des mesures qui ne revêtent pas un caractère immédiat et provisoire et ne relèvent pas de la compétence de l'ARS. Sa requête doit, par suite être rejetée.

Sur l'appel incident de M. et Mme B... :

8. Il résulte des déclarations des représentants de l'administration lors de l'audience et des éléments versées au dossier à l'issue de celle-ci qu'en l'absence de places disponibles dans les établissements sollicités par l'ARS tant au niveau du département de la Gironde que dans d'autres départements de la région Nouvelle-Aquitaine, une solution d'accueil de E... B... en sureffectif au sein de l'IME Jaugueblanc de Saint-Emilion est en cours de construction, les surcoûts induits par cette admission devant être pris en charge par l'ARS de Nouvelle-Aquitaine, qui s'engage à accomplir toutes les diligences, en lien avec l'ensemble des autorités concernées, notamment la maison départementale des personnes en situation de handicap de la Gironde, pour que cette solution se concrétise. Même si l'admission est soumise à certaines conditions, notamment une évaluation psychiatrique et fonctionnelle de l'enfant, les mesures ainsi prises, qui sont de nature à permettre, à brève échéance, l'exécution de la décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées prévoyant le placement de l'enfant en accueil permanent en IME, ne révèlent, à la date de la présente ordonnance, au regard des pouvoirs et moyens dont il dispose, aucune carence dans l'accomplissement des obligations mises à la charge de l'Etat caractérisant une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, alors au surplus que, conformément à une autre orientation de la commission, E... B... a pu être admis à la rentrée scolaire en classe de 3e ULIS au collège François Mitterrand de Pessac et bénéficie d'un accompagnant d'élèves en situation de handicap pour vingt heures hebdomadaires.

9. Par suite, les conclusions de l'appel incident de M. et Mme B... tendant à ce que, en cas d'échec des démarches réalisées en vue d'assurer son admission en institut médico-éducatif, un dispositif transitoire d'accueil hors temps scolaire soit organisé par l'ARS Nouvelle-Aquitaine doivent, en tout état de cause, être rejetées.

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administratif :

10. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros à verser à M. et Mme B... au titre des dispositions de l'article L. 761 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1er : La requête du ministre de la santé et de la prévention est rejetée.

Article 2 : L'appel incident de M. et Mme B... est rejeté.

Article 3 : L'Etat versera une somme de 2 000 euros à M. et Mme B... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée au ministre de la santé et de la prévention, au département de la Gironde, ainsi qu'à Mme C... B... et M. A... B....

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

Fait à Paris, le 18 septembre 2023

Signé : Alban de Nervaux

ECLI:FR:CEORD:2023:487724.20230918