

Le contentieux administratif du majeur vulnérable

Commission ouverte de la famille

Sous-commission " Les protections des personnes vulnérables "

10 octobre 2023

Guillaume Delarue, avocat



AVOCATS
BARREAU
• PARIS

La répartition de compétence de
juridiction entre juge judiciaire et juge
administratif

1.- Grands principes :

- Etablissements privés : relèvent du juge judiciaire
- Etablissements publics : relèvent du juge administratif
- Etablissements privés gestionnaire d'une mission de service public : relèvent du juge administratif pour ses actes relevant de l'organisation et de la gestion du service public
- la juridiction administrative n'est pas compétente pour dessaisir une personne chargée de la protection d'un majeur protégé, cette demande devant être portée devant le juge des tutelles en application de l'article 417 du code civil (TA Cergy-Pontoise, 6 mars 2023, n° 2215806).

2.- Gestion d'un service public par une personne privée

- CE, 22 février 2007, APREI, n° 264541 : une personne privée qui assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et qui est dotée à cette fin de prérogatives de puissance publique est chargée de l'exécution d'un service public.
- En l'absence de telles prérogatives, une personne privée doit également être regardée, **dans le silence de la loi**, comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission.

L'exemple des FAM:

- Exemple :
- « Il ressort des pièces du dossier que le foyer d'accueil médicalisé " La Lendemain " exerce une mission d'intérêt général à caractère médico-social. Il bénéficie à cette fin d'un agrément délivré sur le fondement des articles L. 313-1-1 et L. 313-3 du code de l'action sociale et des familles qui lui impose de respecter les obligations prévues par un cahier des charges et prévoit un contrôle de l'autorité administrative sur la réalisation des objectifs ainsi assignés. Dans ces conditions, **le foyer d'accueil médicalisé " La Lendemain " doit être regardé comme chargé d'une mission de service public.** Par suite, le moyen tiré de l'incompétence de la juridiction administrative ne peut qu'être écarté. » (CE, 31 mars 2017, n°409026)
- « Il résulte des dispositions de la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales et de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale que **le législateur a entendu exclure que la mission assurée par les organismes privés gestionnaires des établissements et services aujourd'hui mentionnés** au 7° de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles **revête le caractère d'une mission de service public.** Par suite, la juridiction administrative n'est pas compétente pour connaître d'un litige relatif à l'admission d'une personne handicapée au sein d'un tel établissement ou service lorsqu'il est géré par une personne morale de droit privé. » (CE, Juge des référés, 26 mars 2019, n°428371).

L'exemple des EPHAD

- « *Une association s'est vu confier par convention par un syndicat intercommunal, la création et la gestion d'un foyer-logement pour personnes âgées valides et handicapées sur un terrain qu'il lui louait par bail emphytéotique. En contrepartie de cet apport foncier, l'association met à disposition du syndicat un certain nombre de lits destinés à l'hébergement des personnes âgées qui lui seraient désignées par le syndicat et associait celui-ci à la gestion de l'établissement. Cette association s'est vu confier, dans ce contexte, l'exécution d'une mission de service public qui relève de la compétence des juridictions administratives* » (CE, 6 mai 1985, Eurolat - Crédit Foncier de France, n°41589 41699, au recueil)
- « En vertu de la convention par laquelle la commune d'Ozoir-la-Ferrière a confié la gestion de la résidence pour personnes âgées à l'AACHA, la commune disposait d'un pouvoir de contrôle sur la gestion financière de la résidence tant que la situation financière de l'AACHA ne lui permettrait pas de faire face seule aux dépenses de gestion ; que la gestion de la résidence devait être effectuée conformément à la convention tripartite conclue entre l'Etat, la commune et la société anonyme d'habilitation à loyer modéré du personnel de la préfecture de police, conclue le 5 septembre 1986 ; que les budgets de la résidence devaient être approuvés par le conseil municipal ; qu'ainsi, **eu égard à l'intérêt général de sa mission, aux conditions de son organisation et de son fonctionnement, aux obligations qui lui étaient imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui étaient assignés étaient atteints, l'AACHA était chargée de l'exécution d'une mission de service public** » (CE, 1^{er} octobre 2013, Société Espace Habitat Construction, n° 349099)

3.- Répartition de compétence

- Quid en cas de désaccord des juridictions ?
 - Conflit positif : lorsque l'Administration, en la personne du représentant de l'Etat dans le département, conteste la compétence d'un tribunal de l'ordre judiciaire pour juger d'une affaire dont ce dernier a été saisi.
 - Conflit négatif : Lorsque les juridictions de chacun des deux ordres se sont déclarées incompétentes sur la même question, sans que la dernière n'ait renvoyé le litige au Tribunal des conflits, les parties intéressées peuvent le saisir directement d'une requête aux fins de désignation de la juridiction compétente.

4.- Répartition de compétence pour les obligés alimentaires

- **Quel ordre de juridiction compétent pour connaître du recours exercé par un obligé alimentaire contestant la décision prise par une personne publique pour obtenir le remboursement de sommes avancées par la collectivité ?**
- Avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, il appartenait à la juridiction administrative de connaître, sous réserve, le cas échéant, des questions préjudicielles à l'autorité judiciaire pouvant tenir notamment à l'obligation alimentaire, des contestations relatives au recouvrement des sommes demandées à des particuliers, en raison des dépenses exposées par une collectivité publique au titre de l'aide sociale, que ces contestations mettent en cause les bénéficiaires de l'aide sociale eux-mêmes ou d'autres personnes, en particulier leurs obligés alimentaires.

Au sein de la juridiction administrative, cette compétence relevait pour les prestations d'aide sociale entrant dans le champ de l'article L. 134-1 du code de l'action sociale et des familles, des commissions départementales d'aide sociale en premier ressort et de la Commission centrale d'aide sociale en appel

Répartition de compétence pour les obligés alimentaires

- Après la loi du 18 novembre 2016, création de l'article L. 134-3 du code de l'action sociale et des familles, qui réserve des matières au juge judiciaire (recours contre les obligés alimentaires notamment).
- En conséquence, TC, 8 avril 2019, n°C4154, au Recueil : « Il résulte des articles L. 134-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF) et L. 211-16 du code de l'organisation judiciaire (COJ), dans leur rédaction issue de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, que **sont transférés à la juridiction judiciaire les recours des obligés alimentaires contestant les décisions prises par l'Etat ou le département pour obtenir le remboursement des sommes avancées par la collectivité au titre de l'aide sociale**, les recours contre les décisions relatives à l'admission à l'aide sociale continuant, en revanche, de relever de la juridiction administrative même en présence d'obligés alimentaires. »
- **Ces dispositions sont applicables aux contentieux en cours** : « *il résulte des dispositions mentionnées au point 1 que la juridiction administrative n'est pas compétente pour statuer sur la demande de M. B..., relative à une décision de récupération, sur la succession de sa sœur, de sommes exposées par le département du Val-d'Oise au titre de l'aide sociale.* » (CE, 29 juillet 2020, n°440313)

Répartition de compétence pour les obligés alimentaires

	Tribunal judiciaire	Tribunal administratif
Nature de la décision que vous souhaitez contester	Couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c) prévue à l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale (CSS) ;	La prestation de revenu minimum d'insertion (RMI), lorsque celle-ci fait l'objet d'une action en répétition de l'indu exercée par le département ;
	Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS) prévue à l'article L. 863-1 du CSS ;	L'aide-ménagère à domicile ou en établissement pour les personnes âgées, mentionnée aux articles L. 113-1 et L. 231-1 du CASF ;
	Allocation différentielle aux adultes handicapés prévue à l'article L. 241-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) ;	L'aide sociale à l'hébergement des personnes âgées, mentionnée aux articles L. 231-1 et L. 231-4 du CASF ;
	Prestation de compensation accordée aux personnes handicapées (PCH) prévue à l'article L. 245-2 du CASF et à l'allocation compensatrice tierce personne (ACTP) ;	Les décisions d'admission des personnes âgées mentionnées à l'article L. 231-4 du CASF ;
	Récupération exercée par l'Etat ou le département en application de l'article L. 132-8 du CASF (recours en récupération) ;	L'allocation simple aux personnes âgées (ASPA), mentionnée à l'article L. 231-1 du CASF ;
	Participation des obligés alimentaires en application de l'article L.132-6 du CASF.	L'allocation personnalisée d'autonomie (APA) versée aux personnes âgées, mentionnée à l'article L. 232-1 du CASF ;
		Les frais d'hébergement, d'entretien et de formation professionnelle des personnes handicapées dans les établissements de rééducation professionnelle, mentionnés aux articles L. 344-3 à L. 344-6 du CASF ;
		L'aide sociale à l'hébergement des personnes handicapées, mentionnée à l'article L. 344-5 du CASF ;
	Les mesures d'aide sociale en matière de logement, d'hébergement et de réinsertion, mentionnées aux articles L. 345-1 à L. 345-3 du CASF.	

Responsabilité des établissements publics
ou gérant une mission de service public

Acte réglementaire / acte individuel

- Les actes réglementaires ont une portée générale et s'impose à tous.
- Ex : un règlement intérieur.

Une demande d'abrogation peut être formulée à tout moment (CE, 3 février 1989, Compagnie Alitalia repris à l'article L. 243-2 du CRPA).

Les actes individuels ne concernent que son destinataire.

Ex: une sanction.

Contestation dans le délai de deux mois suivant sa notification par la personne concernée.

Recours possible par les tiers si la décision leur fait grief.

Faute dans l'organisation du service

- La personne morale, gérante du service public, peut voir sa responsabilité engagée pour faute.
- Pour ce qui nous concerne : le **défaut d'organisation du service**
- « La chute de M. B... survenue le 20 juin 2001 depuis la fenêtre de sa chambre située au deuxième étage impliquait nécessairement soit que le dispositif de sécurité destiné à empêcher l'ouverture de la fenêtre n'avait pas été enclenché, soit qu'il n'avait pas correctement fonctionné. L'une ou l'autre de ces circonstances révélait, eu égard aux précautions qu'imposaient l'état et le comportement de l'intéressé dans les jours ayant précédé l'accident, une faute dans l'organisation ou le fonctionnement du service public hospitalier. » (CAA Paris, 23 novembre 2015, n°14PA02217)

Faute dans l'organisation du service

- « Dès lors que l'administration pénitentiaire disposait d'informations établissant que la victime, en situation de fragilité, encourait des risques à la placer avec un détenu condamné pour agression sexuelle sur mineurs, elle a commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat en raison d'un défaut de vigilance. » (CAA PARIS, 11 février 2021, n° 20PA00502)
- « Considérant qu'il résulte du rapport du docteur Wolkewiez que Mlle X a bien fait l'objet des faits qu'elle rapporte ; que toutefois, l'instruction ouverte à la suite de la plainte contre X qu'elle a déposée n'a pas permis d'identifier l'auteur de l'agression ; qu'il résulte du rapport de la surveillante de nuit que Mlle X a partagé sa chambre avec une autre patiente ; que la surveillante n'a observé aucun incident alors que Mlle X a fait l'objet d'une visite toutes les heures ; qu'elle était installée dans une chambre sans porte permettant ainsi d'être visible facilement par le personnel soignant ; que l'intéressée n'a fait état d'aucun incident lors de sa consultation qui a eu lieu le matin de sa sortie ; qu'ainsi aucun défaut de surveillance ne peut être imputé à l'hôpital ; qu'au surplus, il n'est pas établi que l'agression dont se plaint Mlle X ait eu lieu dans les locaux dudit hôpital » (CAA Marseille, 8 avril 2004, n° 01MA00827)

Faute dans l'organisation du service

- *« Le juge administratif, saisi par un détenu ou, en cas de décès, par ses ayants droit, d'un recours indemnitaire dirigé contre l'Etat et tendant à la réparation d'un dommage imputé à une carence fautive dans le suivi médical de l'intéressé à l'intérieur de l'établissement pénitentiaire, ne peut sans erreur de droit rejeter ces conclusions comme étant mal dirigées. Il appartient à l'Etat, s'il s'y croit fondé, d'appeler en garantie l'établissement public hospitalier dont relève l'unité de consultations et de soins ambulatoires dont la faute a pu causer le dommage ou y concourir. » (CE, 4 juin 2014, n°359244)*

Faute commise par un agent

- Responsabilité de la personne publique sauf si la faute est personnelle et détachable des fonctions.
- L'Administration est seule responsable des fautes de service
- la responsabilité de l'administration peut être engagée pour une faute de service alors même que l'agent a commis une faute personnelle, lorsque les deux fautes avaient concouru au dommage (CE, 3 février 1911, Anguet, n° 34922, au recueil).
- la responsabilité de l'administration pour une faute personnelle commise par un agent **hors du service** pouvait être engagée si cette faute pouvait être reliée à un moyen du service (CE, 18 novembre 1949, Delle Mimeur et autres, n° 91864).
- Le caractère personnel d'une faute commise par un agent est retenu dans trois hypothèses :
 - si les fautes révèlent des préoccupations d'ordre privé, par exemple une volonté d'enrichissement personnel ou une animosité particulière à l'encontre d'un administré ;
 - en cas d'excès de comportement, tels les propos grossiers ou injurieux ou encore les violences physiques ;
 - en cas de de faute d'une particulière gravité.

Faute commise par un agent

- Faute disciplinaire des agents (fonctionnaire et contractuel de droit public) : opportunité des poursuites de l'administration
- Grand pouvoir d'appréciation.
- « *dans le silence des textes, l'autorité administrative compétente apprécie l'opportunité des poursuites en matière disciplinaire* » (CE, ass., 6 juin 2014, n°351582, au recueil)
- Il n'y a pas de partie civile.
- Indépendance de l'action disciplinaire et de l'action pénale : « *qu'en se prononçant sur les faits reprochés à M. A **sans attendre que le juge pénal ait rendu son jugement sur les mêmes faits**, le décret attaqué pris à l'issue d'une procédure disciplinaire distincte de la procédure pénale, n'a, par suite, méconnu aucune règle de procédure ni manqué au respect du principe de la présomption d'innocence* » (CE, 25 octobre 2006, n° 286360)
- Idée : adresser un courrier, en demandant à ce qu'il soit versé au dossier de l'agent.

Recours possibles

- Recours en indemnisation pour les conséquences de la faute commise
- Au nom de la personne concernée, de sa famille (pour leur propres préjudices) ou des ayants droit.
- Par exemple : annonce tardive du décès du patient à la famille (CE, 12 mars 2019, n°417038)
- Exigence : demande indemnitaire préalable (Article R. 421-1 du code de justice administrative)
- Délai de recours : deux mois après la décision implicite/expresse de rejet.
- Prescription quadriennale : loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics

Recours possibles

- Référé liberté (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. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.* »
- Article L. 114-1-1 du code de l'action sociale et des familles : " 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 (...)". Aux termes de l'article L. 246-1 du même 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.** Si une carence dans l'accomplissement de cette mission est de nature à engager la responsabilité de ces autorités, **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 de ce syndrome,** 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. » (CE, ord., 17 janvier 2018, n°416953).

L'accès aux documents administratifs

La définition des documents administratifs

- Article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration
- *« Sont considérés comme documents administratifs, au sens des titres Ier, III et IV du présent livre, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions, codes sources et décisions. »*

L'accès aux documents administratifs

- Article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration
- Le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés et ne s'applique pas aux documents préparatoires.
- Le droit à communication ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique.
- Lorsqu'une administration mentionnée à l'article [L. 300-2](#) est saisie d'une demande de communication portant sur un document administratif qu'elle ne détient pas mais qui est détenu par une autre administration mentionnée au même article, elle la transmet à cette dernière et en avise l'intéressé.

L'accès aux documents administratifs

- Le demandeur peut obtenir une copie du document :
 - Consultation gratuite sur place
 - Sur support papier aux frais du demandeur
 - Sur un support informatique identique à celui utilisé par l'administration
 - Par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous cette forme
 - Par accès gratuit en ligne
- Arrêté du 1er octobre 2001 relatif aux conditions de fixation et de détermination du montant des frais de copie d'un document administratif

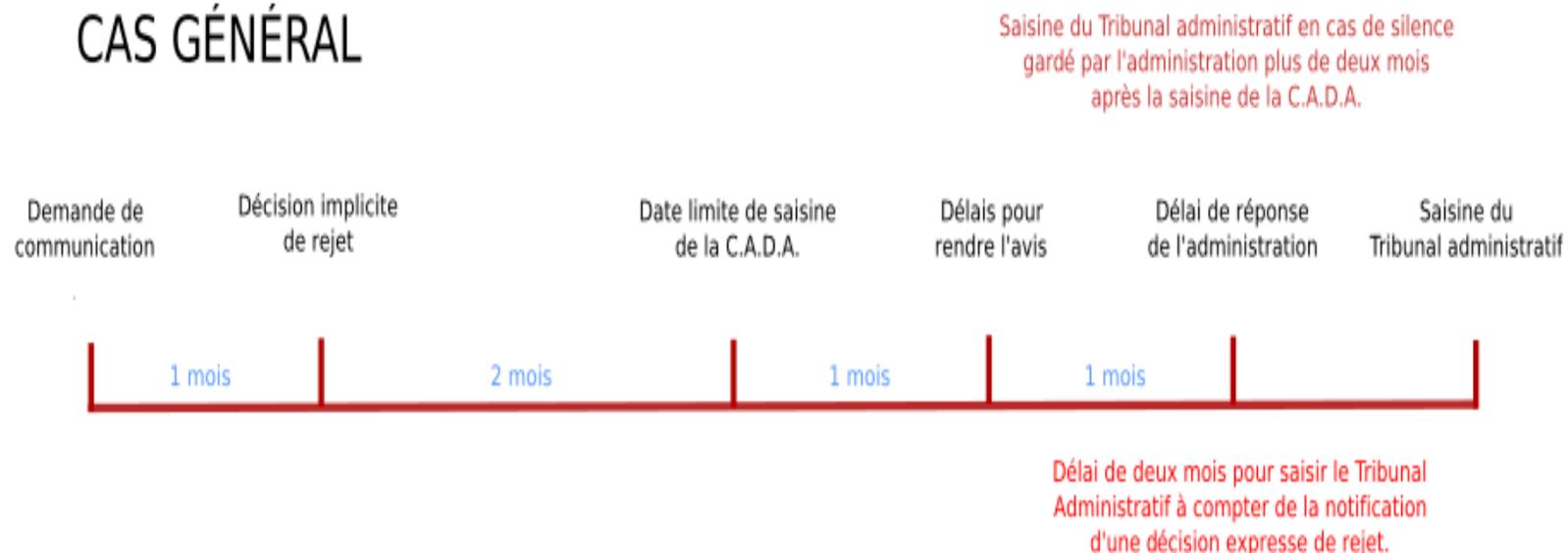
L'accès aux documents administratifs

- Procédure :
 - Demande des documents à l'administration ou l'entité gérant un service public
 - Délai de réponse : un mois
 - Saisine obligatoire de la CADA (2 mois après la décision de refus) puis saisine du Tribunal administratif (2 mois après la saisine de la CADA).
- Article R. 343-3 du code des relations entre le public et l'administration
 - La CADA rend un avis
 - Dans un **délai de 1 mois** à compter de sa saisine
 - Fait obstacle au référé mesures utiles (article L. 521-3 du CJA)

L'accès aux documents administratifs

On résumera la procédure selon de dessin suivant :

CAS GÉNÉRAL



L'accès aux documents administratifs

- La Commission d'Accès aux Documents Administratifs
 - **Autorité administrative indépendante**
 - **Ses missions :**
 - Elle émet des avis sur le caractère communicable ou réutilisable de documents administratifs, qu'elle adresse aux personnes qui l'ont saisie et aux administrations qui ont refusé la communication
 - **Elle émet de simples avis facultatifs mais sa saisine est un préalable obligatoire à la saisine du juge administratif**
- La CADA est saisie:
 - Par lettre
 - Par télécopie
 - Par voie électronique
- **La procédure est gratuite**

L'accès au dossier médical

- Article L. 1111-2 du code de la santé publique :

« L'information sur son état de santé est délivrée aux personnes majeures protégées d'une manière adaptée à leur capacité de compréhension.

Cette information est également délivrée à la personne chargée d'une mesure de protection juridique avec représentation relative à la personne. Elle peut être délivrée à la personne chargée d'une mesure de protection juridique avec assistance à la personne si le majeur protégé y consent expressément. »

L'accès au dossier médical

- Article L. 1111-7 du code de la santé publique : « *Toute personne a accès à l'ensemble des informations concernant sa santé détenues, à quelque titre que ce soit, par des professionnels de santé, par des établissements de santé par des centres de santé, par des maisons de naissance (...) qui sont formalisées ou ont fait l'objet d'échanges écrits entre professionnels de santé, notamment des résultats d'examen, comptes rendus de consultation, d'intervention, d'exploration ou d'hospitalisation, des protocoles et prescriptions thérapeutiques mis en œuvre, feuilles de surveillance, correspondances entre professionnels de santé, à l'exception des informations mentionnant qu'elles ont été recueillies auprès de tiers n'intervenant pas dans la prise en charge thérapeutique ou concernant un tel tiers.* »
- Elle peut accéder à ces informations directement ou par l'intermédiaire d'un médecin qu'elle désigne et en obtenir communication au plus tard dans les huit jours suivant sa demande et au plus tôt après qu'un délai de réflexion de quarante-huit heures.
- Ce délai est porté à deux mois lorsque les informations médicales datent de plus de cinq ans ou lorsque la commission départementale des soins psychiatriques est saisie en application du quatrième alinéa.
- Majeur faisant l'objet d'une mesure de protection juridique avec représentation relative à la personne (tuteur) : la personne en charge de la mesure a accès à ces informations dans les mêmes conditions
- Majeur faisant l'objet d'une mesure de protection juridique avec assistance (curateur) : la personne chargée de l'assistance peut accéder à ces informations avec le consentement exprès de la personne protégée.

L'accès au dossier médical

- CADA, 27 juin 2019, conseil n°20191876 : « Le curateur ne bénéficie ni d'un accès exclusif, ni même d'un accès de plein droit au dossier médical de la personne majeure qu'il a reçu pour mission de protéger en l'absence d'une décision du juge ou du conseil de famille en ce sens.

La personne majeure bénéficiant d'une mesure de curatelle peut exercer elle-même directement son droit d'accès aux informations médicales la concernant. »

- Article L. 1110-4 du CSP : « *Le secret médical ne fait pas obstacle à ce que les informations médicales concernant une personne décédée soient délivrées à ses ayants droit, dans la mesure où elles leur sont nécessaires pour leur permettre de connaître les causes de la mort, défendre la mémoire du défunt ou faire valoir leurs droits, sauf volonté contraire opposée par la personne avant son décès.* »

Fin !

Merci de votre attention