

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE RENNES

N° 1100767

Mme Valérie CHEHERE

M. Vergne Président-rapporteur

M. Report Rapporteur public

Audience du 24 septembre 2015

Lecture du 22 octobre 2015

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 19 février 2011 et 13 avril 2012 Mme Valérie Chéhère, représentée par Me Le Fur, demande au tribunal :

1°) de condamner le département du Finistère à lui verser la somme de 30 620,34 euros, en réparation du préjudice que lui a causé la suspension de l'agrément qui lui avait été accordé pour l'accueil à temps complet à son domicile d'une personne adulte handicapée ;

2°) de mettre à la charge du département du Finistère la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision de suspension de son agrément était illégale et a été suspendue par le juge des référés du Tribunal le 3 juin 2009, puis retirée par son auteur ; la responsabilité de l'administration est engagée pour faute ; les développements du département quant à la prétendue légalité de la décision de suspension sont sans objet dès lors que cette décision a purement et simplement été retirée ;

- son préjudice est constitué de ses pertes de salaires nets (9 230,79 euros), de ses pertes de loyers (1 743 euros), de ses frais de transport pour se rendre au Conseil général et consulter un avocat (166,39 euros), des pertes financières qu'elle a subies du fait de l'absence de l'acquisition d'ancienneté d'un an lui permettant d'accueillir une seconde personne à partir du mois d'avril 2009 (6 999,99 euros), des frais bancaires qu'elle a dû exposer du fait des difficultés financières liées à la perte de son activité (1 836,20 euros), de l'aide ponctuelle à laquelle elle a dû recourir de la part de ses parents (500 euros), de frais d'annonces qu'elle a dû exposer pour retrouver une personne à accueillir (94 euros), des frais de constitution de son dossier (50 euros), d'un préjudice moral important pouvant être évalué à la somme de 10 000 euros, en raison du discrédit jeté sur ses qualités professionnelles et humaines à l'égard des tiers et notamment des administrations ou associations évoluant dans ce domaine ;

- le lien de causalité entre ces préjudices et la décision du 19 décembre 2008 est établi ; compte tenu de l'activité passée de Mme Chéhère, l'accueil d'une seconde personne à son domicile était prévue dans une 2ème chambre réservée à cet effet ; après le retrait de la décision de suspension d'agrément, elle a pu accueillir un nouveau résident, puis obtenir l'agrément pour l'accueil d'une deuxième personne.

Par des mémoires enregistrés les 11 mai 2011, 27 juin 2012, et 11 septembre 2015, le département du Finistère, représenté par Me Christian, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge de Mme Chéhère d'une somme de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- aucune faute susceptible d'engager sa responsabilité n'est imputable au département compte tenu des éléments portés à sa connaissance et de l'urgence et de la gravité de la situation qui lui était signalée ; au titre du principe de précaution et en vertu des dispositions de l'article

L. 441-2 du code de l'action sociale et des familles, son président a pu retirer l'agrément de Mme Chéhère, en estimant sans erreur d'appréciation, à la date à laquelle il a statué, que les conditions de cet agrément n'étant plus remplies; l'autorité départementale ne pouvait anticiper la décision de classement sans suite prise ultérieurement par le procureur de la République ;

- si le terme de suspension d'agrément a été utilisé dans les correspondances du président du conseil général au lieu de celui de retrait, cette simple erreur d'écriture n'est pas de nature à remettre en cause le bien-fondé et la régularité de la décision prise ;
- les conditions d'un engagement de la responsabilité sans faute du département ne sont pas réunies; les faits ayant justifié le retrait d'agrément étaient suffisamment graves et le cadre législatif de l'accueil familial a été respecté ;
- les pertes de salaires et de loyers alléguées et les pertes financières liées au non accueil d'une deuxième personne sont dépourvues de lien de causalité direct et certain avec la décision prise par le département, la requérante n'étant pas salariée de cette collectivité ; il en est de même des autres préjudices invoqués ;
- le préjudice moral dont la réparation est demandée n'est pas imputable au département, qui n'est nullement à l'origine de la plainte déposée auprès du procureur de la République.

Par une lettre en date du 8 septembre 2015, le président de la 3^{ème} chambre du tribunal sur le fondement de l'article R.611-7 du code de justice administrative, a informé les parties de ce que la décision qu'est appelée à rendre la juridiction dans cette affaire est susceptible d'être fondée sur le moyen relevé d'office tiré de l'engagement de la responsabilité sans faute du département du Finistère.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu:

- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a, en application des dispositions de l'article R. 222-17 du code de justice administrative, désigné M. Vergne, premier conseiller, pour présider la formation de jugement ;

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Vergne, rapporteur ;
- les conclusions de M. Report, rapporteur public ;
- et les observations de :
 - Me Le Fur, représentant Mme Chéhère
 - et Me Christian, représentant le département du Finistère.

1. Considérant que Mme Chéhère est devenue le 14 avril 2008 titulaire d'un agrément d'accueillante familiale qui lui a été délivré par le président du conseil général du Finistère pour l'accueil à temps complet d'une personne adulte handicapée à son domicile ; qu'elle a accueilli dans le cadre d'un contrat d'accueil en date du 1^{er} août 2008 Mlle xxx, personne sous tutelle de l'union départementale des associations familiales du Finistère (UDAF 29) ; qu'à la suite d'une dénonciation par les sœurs de la personne accueillie de mauvais traitements sur celle-ci, l'UDAF a notifié à l'hébergeante, le 9 octobre 2008, la rupture de ce contrat d'accueil ; que, le 19 décembre 2008, le président du conseil général, également informé de ces éléments ainsi que du dépôt d'une plainte pénale, a décidé de suspendre l'agrément de Mme Chéhère «à titre de précaution et dans l'attente des conclusions de l'enquête menée par le procureur » ; que, par la présente instance, l'intéressée demande sur le fondement de la responsabilité pour faute l'indemnisation des préjudices ayant résulté de cette décision administrative, dont l'exécution, après plusieurs recours gracieux, a été suspendue par le juge des référés du tribunal administratif par une ordonnance du 3 juin 2009 rendue sous le n° 0902238, et qui a été finalement retirée par son auteur le 24 juillet 2009 ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 441-1 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction alors applicable : *« Pour accueillir habituellement à son domicile, à titre onéreux, des personnes âgées ou handicapées adultes n'appartenant pas à sa famille jusqu'au quatrième degré inclus et, s'agissant des personnes handicapées adultes, ne relevant pas des dispositions de l'article L. 344-1, une personne ou un couple doit, au préalable, faire l'objet d'un agrément, renouvelable, par le président du conseil général de son département de résidence qui en instruit la demande. / La personne ou le couple agréé est dénommé accueillant familial. / La décision d'agrément fixe, dans la limite de trois, le nombre de personnes pouvant être accueillies. / L'agrément ne peut être accordé que si les conditions d'accueil garantissent la continuité de celui-ci, la protection de la santé, la sécurité et le bien-être physique et moral des personnes accueillies, si les accueillants se sont engagés à suivre une formation initiale et continue organisée par le président du conseil général et si un suivi social et médico-social de celles-ci peut être assuré (. . .) »* ; qu'aux termes de l'article L. 441-2 du même code : *« Le président du conseil général organise le contrôle des accueillants familiaux, de leurs remplaçants et le suivi social et médico-social des personnes accueillies. / Si les conditions mentionnées au quatrième alinéa de l'article L. 441-1 cessent d'être remplies, il enjoint l'accueillant familial d'y remédier dans un délai fixé par le décret mentionné au même article. S'il n'a pas été satisfait à cette injonction, l'agrément est retiré après avis de la commission consultative. (...) En cas d'urgence, l'agrément peut être retiré sans injonction préalable ni consultation de la commission précédemment mentionnée »* ;

Sur la responsabilité pour faute :

3. Considérant, en premier lieu, que les dispositions combinées des articles L. 441 -1 et L. 441-2 précités du code de l'action sociale et des familles prévoient la possibilité d'un retrait d'agrément notamment lorsque les conditions d'accueil au domicile de l'accueillant familial ne garantissent plus la continuité de cet accueil ou la protection de la santé, de la sécurité et du bien-être physique et moral des personnes accueillies, sous réserve de l'observance de garanties de procédure consistant dans une injonction préalable faite à l'accueillant de se conformer à ses obligations et dans la consultation d'une commission consultative ; qu'elles prévoient également qu'en cas d'urgence, l'agrément peut être retiré sans injonction préalable ni consultation de la commission ; qu'en vertu du pouvoir de police qu'il détient en vertu de ces dispositions et alors même que celles-ci n'en prévoient pas expressément la possibilité, le président du conseil général, peut, si les circonstances le justifient et en cas d'urgence, prononcer à titre conservatoire la mesure, moins sévère qu'un retrait d'agrément, de suspension temporaire d'un agrément ; que le moyen tiré par la requérante de ce que la mesure prise à son encontre le 19 décembre 2008 serait entachée d'une illégalité fautive résultant de son absence de base légale doit être écarté;

4. Considérant, en deuxième lieu, que les seules circonstances que la décision de suspension d'agrément du 19 décembre 2008 a été suspendue par le juge de référés, puis retirée par son auteur, ne sauraient suffire à établir l'illégalité de cette décision ;

5. Considérant, en troisième lieu, que le département fait valoir qu'il a entendu retirer à Mme Chéhère à titre conservatoire son agrément compte tenu de l'urgence et du caractère préoccupant des éléments portés à sa connaissance ; qu'il résulte de l'instruction et notamment des éléments transmis à la juridiction en réponse à une mesure d'instruction que le président du conseil général a été saisi de deux signalements, datés des 21 et 26 octobre 2008, émanant des deux sœurs de Mlle xxx, relatant de manière circonstanciée que celle-ci leur aurait fait part de mauvais traitements, de brimades, de punitions dont elle faisait l'objet de la part de Mme Chéhère, cette dernière refusant de respecter ses habitudes, lui enlevant la disposition de certains de ses effets personnels et négligeant son traitement médical ; que si ces informations inquiétantes, recueillies par signes et par des personnes affectivement très liées à la pensionnaire et particulièrement sensibles au déroulement d'un mode de garde récemment mis en place et, pour cette raison, perturbant pour une personne particulièrement vulnérable,

devaient être prises avec précaution par l'autorité territoriale, celle-ci a également été destinataire de la plainte adressée par ces mêmes personnes le 14 novembre 2008 au procureur de la République, de témoignages de travailleurs sociaux ou d'éducateurs, corroborant l'état de grande perturbation de Mlle Xxx, d'un bilan d'observation établi par deux infirmières du centre d'accueil Ker Odet, suggérant des violences subies, et de deux attestations établies les 28 novembre et 5 décembre 2008 par le médecin traitant de Mlle Xxx, notant un changement radical de comportement de celle-ci depuis son séjour en famille d'accueil, un « rabâchage d'images traumatisantes et de scènes violentes de la vie quotidienne qu'elle a vécues », et émettant des doutes sur le respect par cette famille de ses prescriptions médicales ; que, dans ces conditions, et même en l'absence d'éléments recueillis auprès de l'organisme et de la personne chargées de la tutelle de Mlle Xxx, il doit être considéré que le président du conseil général a pu légalement, le 19 décembre 2008, suspendre l'agrément accordé à Mme Chéhère pour l'accueil à temps complet à son domicile d'une personne adulte handicapée, les faits présentant à cette date un caractère suffisant de vraisemblance et de gravité pour justifier une telle mesure ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de ce que la responsabilité pour faute du département du Finistère serait engagée du fait de l'illégalité de la décision de suspension d'agrément du 19 décembre 2008 ne peut être accueilli ;

Sur la responsabilité sans faute :

7. Considérant que, dans le cas où, sans que la suspension d'agrément soit illégale, la suspicion qui l'avait motivée n'est pas confirmée, les griefs s'étant révélés par la suite infondés, l'intéressé, qui subit de ce fait un préjudice grave et spécial, est ainsi contraint de supporter, dans l'intérêt général, une charge qu'il ne doit pas normalement assumer et dont il est, par suite, fondé à demander réparation à la collectivité :

8. Considérant qu'au cas particulier, il résulte de l'instruction, d'une part, que le président du conseil général du Finistère a retiré le 24 juillet 2009 la décision de suspension du 19 décembre 2008 après que celle-ci eut été suspendue le 3 juin 2009 par le juge des référés, et, d'autre part, que le procureur de la République de Quimper a classé sans suite le 18 septembre 2009 la plainte pénale déposée par les sœurs de Mlle Xxx, au motif que les investigations n'avaient pas permis de démontrer que la mise en cause avait commis les faits dénoncés ; que si, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la décision de suspendre, à titre conservatoire, l'agrément d'accueillant familial de Mme Chéhère était légalement justifiée dans l'urgence par l'intérêt général qui s'attache à la protection de la santé, la sécurité et l'épanouissement des personnes accueillies, la préoccupation de l'intérêt de ces personnes a ainsi conduit l'administration à faire peser sur cette dernière une charge anormale en lui faisant supporter les conséquences, financières et morales, de cette décision qui, si elle était légale lorsqu'elle est intervenue, s'appuyait sur des griefs qui se sont révélés par la suite infondés ; que, dès lors, et contrairement à ce que soutient le département du Finistère, cette décision de suspension est de nature à engager sa responsabilité, même si elle n'est pas entachée d'illégalité fautive et même en l'absence de faute du département ;

Sur l'indemnisation :

Sur les pertes de revenus :

9. Considérant, en premier lieu, que, ainsi qu'il est soutenu en défense, la perte de revenus de Mme Chéhère a pour cause immédiate et directe non la décision du président du conseil général du 19 décembre 2008 mais celle du 9 octobre de l'UDAF 29, indépendante de la précédente et antérieure à celle-ci, de rompre le contrat conclu le 1er août 2008 pour l'accueil de Mlle Xxx, cette décision prenant effet à compter du 13 décembre 2008 compte tenu de la période de

préavis due à l'accueillante familiale; que, toutefois, du fait de l'intervention de la suspension d'agrément et à compter de la date de cette suspension, Mme Chéhère a été dans l'impossibilité juridique d'accueillir à son domicile, à titre onéreux, une autre personne handicapée adulte et donc privée d'une chance sérieuse, suffisamment établie par l'instruction, de percevoir les revenus afférents à cet accueil ; que, dans ces conditions, la requérante est fondée à demander l'indemnisation des revenus qu'elle pouvait escompter percevoir du fait de l'accueil d'une personne durant la période du 19 décembre 2008, date de la suspension de son agrément, jusqu'au 24 juillet 2009, date du retrait de cette décision ; qu'il convient toutefois de déduire de cette période le temps nécessaire pour que Mme Chéhère, agréée depuis peu et qui, de ce fait, ne justifiait pas d'expériences et de références professionnelles significatives à faire valoir dans le domaine de l'accueil familial, trouve une personne à accueillir et passe pour son accueil un contrat permettant sa rémunération, temps de recherche qui peut être évalué à deux mois ; qu'il convient ensuite, pour évaluer le préjudice financier de Mme Chéhère, de prendre comme référence les données de rémunération figurant au contrat d'accueil conclu avec l'UDAF 29, comprenant les salaires de l'accueillant et le loyer correspondant à la mise à disposition de pièces réservées à la personne accueillie, à l'exception toutefois de l'indemnité d'entretien, dont l'objet est de couvrir forfaitairement des frais d'accueil liés à la présence effective de la personne accueillie et qui ne peut être prise en considération ; que, compte tenu de ces éléments, il sera fait une juste appréciation du préjudice subi par la requérante, dont il ne résulte pas de l'instruction qu'elle aurait travaillé ou perçu un quelconque revenu de remplacement durant la période pour laquelle elle demande à être indemnisée, en fixant l'indemnité qui lui est due à la somme de 5 000 euros ;

Sur la perte de revenus afférents à l'accueil d'une deuxième personne dès le mois d'avril 2009

10. Considérant que la requérante demande l'indemnisation du préjudice lié à l'impossibilité, faute d'avoir acquis à cette date l'ancienneté d'un an requise, de pouvoir accueillir dès le mois d'avril 2009 une deuxième personne handicapée «dans une seconde chambre réservée à cet effet » ; qu'elle évalue ce préjudice aux salaires et loyers supplémentaires qu'elle aurait pu percevoir selon elle d'avril à octobre 2009 ;

11. Considérant toutefois que la réalité et la maturité d'un tel projet dès avril 2009, comme soutenu, ne sont pas suffisamment démontrées par l'obtention le 15 novembre 2011 par Mme Chéhère de l'extension d'agrément qu'elle a demandé à cette fin le 26 juin 2011, soit près de deux ans après le retrait de la décision à l'origine, selon elle, de ce préjudice; qu'en outre, le caractère certain et non seulement éventuel du préjudice invoqué n'est pas établi compte tenu de l'absence de certitude non seulement de l'obtention, dès avril 2009, d'une extension d'agrément, mais en outre de l'accueil effectif d'une deuxième personne à cette même date; que le chef de préjudice analysé au point 10 ne peut être indemnisé ;

Sur les frais de transport :

12. Considérant que Mme Chéhère, domiciliée à Châteaulin, demande l'indemnisation, par application du barème kilométrique de l'administration fiscale, de trois déplacements aller/retour à Brest pour rencontrer son avocat et d'un trajet aller/retour à Quimper pour y rencontrer M. Montfort, vice-président du conseil général ; que le département ne conteste pas que ces déplacements ont été effectués ; qu'en se bornant à faire valoir qu'ils ont été effectués à l'initiative de Mme Chéhère, il n'en conteste pas utilement le lien avec la décision de suspension d'agrément du 19 décembre 2008, alors que ces déplacements s'inscrivent à l'évidence dans le cadre des démarches effectuées par la requérante pour faire valoir ses droits à l'encontre de cette décision ; qu'il y a lieu, dans ces conditions, de condamner le département à verser à Mme Chéhère la somme de 166,39 euros qu'elle réclame;

Sur les frais bancaires :

13. Considérant qu'il résulte de l'instruction que, si les difficultés financières de Mme Chéhère sont imputables au premier chef à la rupture unilatérale du contrat rémunérateur la liant à l'UDAF, qui a tari brusquement une source de revenus réguliers du foyer qu'elle forme avec son mari et ses quatre enfants, le département du Finistère a contribué à ces difficultés et à leur aggravation par la suspension injustifiée d'un agrément dont le maintien en vigueur aurait permis à l'intéressée de retrouver une activité plus rapidement ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du département la moitié des frais bancaires de 606,20 euros, correspondant à des agios et frais d'intervention et dont il est justifié de la réalité durant la période du 1er décembre 2008 au 31 août 2009 par une attestation de son banquier ;

14. Considérant, en revanche, que les demandes de la requérante tendant à être indemnisée à hauteur des sommes de 430 euros et 800 euros correspondant aux montants mobilisés sur des prêts à court terme souscrits auprès du Crédit Agricole et du Crédit Mutuel ne peuvent être accueillies, en l'absence de preuve suffisante que ces prêts, souscrits au nom de M. Chéhère Rolland, ont été souscrits et mobilisés pour le règlement de difficultés financières elles-mêmes en lien direct et certain avec la suspension d'agrément imputable au département;

Sur les aides ponctuelles :

15. Considérant que la prise en charge par les parents de Mme Chéhère, à hauteur de 360 euros et de 140 euros, d'achat de vêtements pour les enfants de Mme Chéhère et de courses alimentaires pour son foyer ne peut être regardée comme un préjudice de la requérante ni comme présentant un lien de causalité direct et certain avec la suspension d'agrément ; que ce préjudice allégué ne peut être indemnisé ;

Sur les frais de communication de dossier :

16. Considérant qu'il n'est justifié par des documents probants ni de la réalité ni du lien avec la suspension d'agrément imputable au département des « frais de communication téléphoniques, mails courriers et copies de documents » dont est demandé le remboursement à hauteur de 50 euros;

Sur les frais d'annonce :

17. Considérant que la requérante demande l'indemnisation des frais qu'elle a exposés à hauteur de 94 euros et dont elle justifie pour faire paraître des annonces dans les journaux Ouest France et Le Télégramme en vue de recruter de nouveaux résidents ; que, toutefois, il n'est pas établi qu'en l'absence de suspension de son agrément, la requérante, dont la rupture du contrat avec l'UDAF à la seule initiative de celle-ci l'obligeait à trouver un nouveau pensionnaire, n'aurait pas exposé des frais de cette nature ou pour ce montant ; que le lien de causalité de ces dépenses avec la suspension d'agrément n'est pas établi ;

Sur le préjudice moral :

18. Considérant que la requérante demande l'indemnisation du préjudice moral ayant résulté pour elle d'une suspension injustifiée; qu'elle fait état du désarroi moral et financier dans lequel elle a été plongée avec sa famille et du discrédit jeté sur ses qualités professionnelles et humaines, à l'égard des tiers et notamment des administrations ou associations œuvrant dans le domaine de l'accueil ; qu'elle soutient avoir été confrontée à une décision prise sans explication ou possibilité de se défendre; qu'il sera fait une juste appréciation de son préjudice, dans les circonstances particulières de l'espèce, compte tenu notamment de la nature des faits reprochables retenus à son encontre, du caractère récent de son agrément, de la brièveté de son expérience dans le domaine de l'accueil social et familial, et de la décision de retrait de la

décision contestée finalement prise par le président du conseil général, en lui accordant une somme de 3 000 euros;

19. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que Mme Chéhère est fondée à demander la condamnation du département du Finistère à lui verser, en réparation de ses préjudices, la somme totale de 8 469,49 euros;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

20. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de Mme Chéhère, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que le département du Finistère demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de ce département une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par Mme Chéhère et non compris dans les dépens ;

DECIDE:

Article 1er : Le département du Finistère est condamné à verser à Mme Chéhère une somme de 8 469,49 euros.

Article 2 : Le département du Finistère versera à Mme Chéhère une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de Mme Chéhère est rejeté.

Article 4 : les conclusions du département du Finistère fondées sur l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à Mme Valérie Chéhère et au département du Finistère

(..) Lu en audience publique le 22 octobre 2015.