



Inspection générale
des affaires sociales

Evaluation du dispositif d'accueil pour
enfants et adultes handicapés géré par
l'association « le Silence des Justes »

RAPPORT

Établi par

Hayet ZEGGAR

Alain LOPEZ

Membres de l'IGAS

- Avril 2017 -

2017-053R

SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	3
RAPPORT	5
1 Une structure d'accueil d'enfants et d'adultes handicapés non autorisée mais régulièrement sollicitée par les pouvoirs publics	5
1.1 Les raisons d'un recours à cette structure d'accueil non autorisée et les modalités d'orientation des enfants et adultes handicapés.....	6
1.1.1 Un contexte de besoins non satisfaits.....	6
1.1.2 Recommandée par des médecins, décidée par des juges, l'orientation vers le « Silence des Justes » est très structurée	9
1.1.3 Des financeurs, les conseils départementaux, subissant le fait accompli et orientant eux-mêmes vers la structure d'accueil non autorisée	13
1.1.4 Deux orientations d'adultes sont financées par l'ARS.....	15
1.2 La gestion de cette situation.....	15
1.2.1 L'association a développé ses structures d'accueil presque toujours sans l'accord des pouvoirs publics.....	15
1.2.2 L'administration est enfermée depuis dix ans dans une contradiction.....	17
1.2.3 En début d'année 2017, une solution était en cours de définition	17
2 Le « Silence des Justes » gère un dispositif d'accueil d'enfants et d'adultes handicapés en plein expansion.....	18
2.1 L'association a rénové et développé ses structures d'accueil en un an et envisage de nouveaux projets	18
2.2 La population accueillie comprend des enfants et des adultes présentant des troubles parfois sévères du comportement.....	20
2.3 L'activité de ces structures d'accueil et d'hébergement vise à socialiser les personnes gravement handicapées qui lui sont adressées et à améliorer leurs capacités cognitives.....	22
2.4 Les effectifs en personnels éducatifs sont importants, mais un tiers d'entre eux seulement est formé.....	22
2.5 La situation budgétaire de l'association paraît précaire	23
3 Mettre fin au statu quo est nécessaire, en prenant en compte les besoins des enfants et adultes handicapés « difficiles », dans le cadre d'un plan d'action.....	24
3.1 L'association le «Silence des Justes» doit changer de stratégie pour assurer son existence.....	24
3.2 Il faut engager un processus de régularisation de la situation de cette structure d'accueil	26

3.2.1	Les raisons pour lesquelles la mission recommande une mesure exceptionnelle de régularisation de la situation du « Silence des Justes »	26
3.2.2	Cette régularisation devrait être conditionnelle et un accompagnement de l'association est à mettre en place.....	28
3.3	Etablir et mettre en œuvre un programme d'action en faveur de ces enfants et jeunes adultes handicapés présentant d'importants troubles du comportement.....	29
3.4	Mettre en place un comité de suivi associant ARS et collectivités territoriales concernées.....	30
LETTRE DE MISSION		31
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES		33

RAPPORT

Par lettre du 20 février 2017, les directeurs de cabinet de la ministre chargée des affaires sociales et de la santé et de la secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion ont saisi l'IGAS d'une mission portant sur les structures gérées par l'association « *le Silence des Justes* » – *Ohalei Yaakov* » à Paris et à Saint-Denis, prenant en charge sans autorisation de la totalité de ses structures, en hébergement ou en accueil de jour, des enfants et adultes handicapés présentant des troubles autistiques ou psychotiques sévères.

Une mission d'inspection ayant eu lieu les 24 et 30 mars 2016, diligentée conjointement par l'agence régionale de la santé (ARS) d'Ile-de-France et le conseil départemental de Seine-Saint-Denis, a constaté l'existence de conditions d'accueil « *maltraitantes, notamment sur les sites de Paris du fait des locaux inadaptés, de personnels non compétents et de l'absence de tout projet de service* ». A la suite de ce contrôle, les inspecteurs de l'ARS ont décidé de saisir la justice au titre de l'article 40 du code de procédure pénale. Une instruction a été ouverte récemment. L'IGAS a été chargée « *d'évaluer si la structure peut faire l'objet d'une régularisation ou si des solutions alternatives peuvent être envisagées et dans ce cas dans quelles conditions et délais* ». La mission a été confiée à Hayet ZEGGAR et Alain LOPEZ.

Le délai fixé à la mission pour rendre son rapport (un mois) ne permettait pas des investigations approfondies sur la situation de cette association et sur son fonctionnement. N'a pas pu **notamment être étudiée sa situation financière, ce qui aurait permis éventuellement de constater des irrégularités ou de comprendre le niveau très élevé du prix de journée.**

Dans ces conditions, la mission s'est attachée d'abord à bien comprendre les relations complexes, et souvent paradoxales, qui se sont nouées ces dix dernières années entre l'association le « Silence des Justes » et ses partenaires de la santé, de la justice, de l'administration de l'Etat et des collectivités territoriales. Elle a ensuite dressé un état du développement actuel des structures gérées par le « Silence des Justes », en se basant sur les constats faits par l'ARS et le conseil départemental de Seine-Saint-Denis dans le cadre de leur inspection réalisée en mars 2016.

Les difficultés rencontrées pour apporter des réponses adaptées aux enfants et adultes souffrant de troubles du spectre autistique (TSA) expliquent les contradictions inextricables dans lesquelles s'est enfermée la gestion de la situation de cette association, gérant des structures d'accueil non autorisées et pourtant financées en partie. La mission a cherché à définir les moyens d'une sortie acceptable du contentieux existant entre les administrations compétentes et l'association « le Silence des Justes », sans porter préjudice aux enfants et adolescents lourdement handicapés aujourd'hui accueillis, de manière à assurer leur prise en charge dans des conditions de sécurité et de qualité satisfaisantes.

1 UNE STRUCTURE D'ACCUEIL D'ENFANTS ET D'ADULTES HANDICAPES NON AUTORISEE MAIS REGULIEREMENT SOLLICITEE PAR LES POUVOIRS PUBLICS

Fin mars 2017, l'association le « Silence des Justes » gère quatre accueils de jours et 13 lieux d'hébergement. Or, seuls sont autorisés, pour des enfants et jeunes adultes handicapés de 6 à 25 ans, un accueil de jour de 12 places et l'organisation d'un accueil temporaire (séjours de ruptures) d'une durée maximale de 90 jours. L'autorisation ne recouvre donc qu'une petite partie de l'activité réelle de cette association.

Les lieux de vie et d'hébergement de l'association n'ont fait l'objet d'aucune demande d'agrément, ni d'aucune autorisation, en infraction avec les dispositions de l'article L.313-22 du Code de l'action sociale et des familles (CASF). Mais il faut noter que l'association a répondu à un appel à projets organisé par l'ARS. Son projet n'a pas été retenu du fait de son prix de journée trop élevé.

Cette situation, connue par toutes les administrations concernées depuis de nombreuses années, n'a pas empêché l'orientation d'enfants et d'adultes lourdement handicapés vers le « Silence des Justes », orientation souvent recommandée par les médecins (une seule fois par une MDPH d'Ile de France pour un adulte), décidée par les juges des enfants, financée par les conseils départementaux au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou l'ARS sur des crédits non renouvelables pour, dans ce dernier cas, deux jeunes adultes pris en charge en hébergement. Ces crédits sont accordés à la seule structure autorisée, l'accueil de jour.

En définitive, au-delà de l'association elle-même, ce sont bien plusieurs autorités publiques, toutes celles en charge de la politique du handicap ou de la protection de l'enfance, qui sont aujourd'hui mises en difficulté par ce non-respect manifeste de la réglementation ayant donné lieu à une transmission au parquet et une instruction judiciaire en cours.

Ces éléments étant préalablement posés, la mission s'est attachée à comprendre d'une part les raisons pour lesquelles un tel système d'orientation et de financement d'une structure non autorisée avait pu prospérer, et d'autre part la manière dont l'association elle-même et l'administration ont géré cette contradiction.

1.1 Les raisons d'un recours à cette structure d'accueil non autorisée et les modalités d'orientation des enfants et adultes handicapés

1.1.1 Un contexte de besoins non satisfaits

- *Un déficit de places critique en Ile-de-France qui permet aux établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) de choisir leur public*

Malgré de réelles perspectives d'amélioration dans les années qui viennent, l'offre d'accueil et d'hébergement des personnes handicapées, adultes ou enfants, est lourdement déficitaire en Ile de France. Ce déficit d'offre a plusieurs conséquences : de nombreuses orientations vers des établissements situés en Belgique, des prises en charge insuffisantes ou inadaptées, de longues listes d'attente dans les établissements adaptés.

Tableau 1 : Taux d'équipement en places dans les établissements médicaux sociaux accueillant des enfants handicapés en Ile-de-France

Places pour 1000 enfants	Ile-de-France	France entière
2014	7.04	9.4
2019	7.58	9.88

Source : *Statiss 2014, CNSA, Ars Ile-de-France*

Les établissements pour enfants handicapés, du type institut médico-éducatif (IME) ou institut thérapeutique éducatif et pédagogique (ITEP), reçoivent un agrément de l'ARS portant notamment sur l'âge des enfants ou le type de troubles (déficiences intellectuelles, psychologiques avec troubles du comportement, motrices, motrices et mentales, auditives, visuelles¹). Dans le cadre de cet agrément, ils disposent d'une marge d'appréciation et de choix dans l'admission des personnes². Aussi, dans un contexte de saturation totale de l'offre, on observe des phénomènes d'évitement des situations les plus complexes.

Ce double phénomène (offre saturée et liberté d'admission des établissements), auquel s'ajoute le faible nombre des internats fonctionnant les week-end, conduit à une situation très difficile pour les enfants souffrant de handicaps lourds, ou présentant des troubles du comportement compromettant leur admission ou leur maintien dans une structure collective type IME ou ITEP.

Ces enfants, dont les parents rencontrent en outre des difficultés éducatives ou sociales importantes, représentent ce que les interlocuteurs de la mission ont pu identifier comme les « situations hyper-complexes ».

- *Face à ces difficultés, deux mouvements parallèles : une tentative de régulation des admissions afin de garantir que l'offre est bien consacrée aux situations les plus difficiles et une amélioration à moyen terme de l'offre.*

Des travaux entre les conseils départementaux franciliens et l'ARS ont permis l'identification de situations prioritaires : les situations aide sociale à l'enfance avec prise en charge hôtelière 24/24 ; les situations de personnes maintenues en établissement médico-social (EMS) pour enfants au titre de l'amendement Creton³ ; les personnes souhaitant revenir d'un EMS belge, ou à risque de départ vers la Belgique ; les personnes au domicile et en recherche active d'EMS depuis plusieurs années, ou dont la prise en charge au domicile est complexe ; les situations critiques ou complexes définies dans la circulaire DGCS du 22 novembre 2013 relative à la mise en œuvre d'une procédure de prise en compte des situations individuelles critiques de personnes handicapées enfants et adultes (situations dont la complexité de la prise en charge limite les possibilités d'intégration durable) ; les enfants pris en charge par l'éducation nationale par défaut.

S'agissant en particulier de la prise en charge de l'autisme, la régulation va plus loin, notamment à Paris, où une démarche de régulation de l'offre entre l'ARS, la MDPH et l'ASE a permis de poser un principe : les places libérées par les jeunes dans les IME et/ou au sein des structures d'accueil de jours identifiées sont pourvues par des personnes en attente de places et identifiées comme prioritaires par la MDPH.

Des efforts importants de développement de l'offre permettent par ailleurs de réduire un peu, sans le combler, le retard de la région.

Ainsi, 960 places supplémentaires ont été ouvertes en 2016, contre 599 en 2015, en particulier dans les deux départements les plus déficitaires, Paris (+253) et la Seine-Saint-Denis (+183). Parmi ces nouvelles places, l'autisme et autres TSA ont bénéficié de la plus grande part (379 sur 960 dont 110 dans le 75, 95 dans le 93).

¹ Article D 312-11 à D 312-122 du code de l'action sociale et des familles.

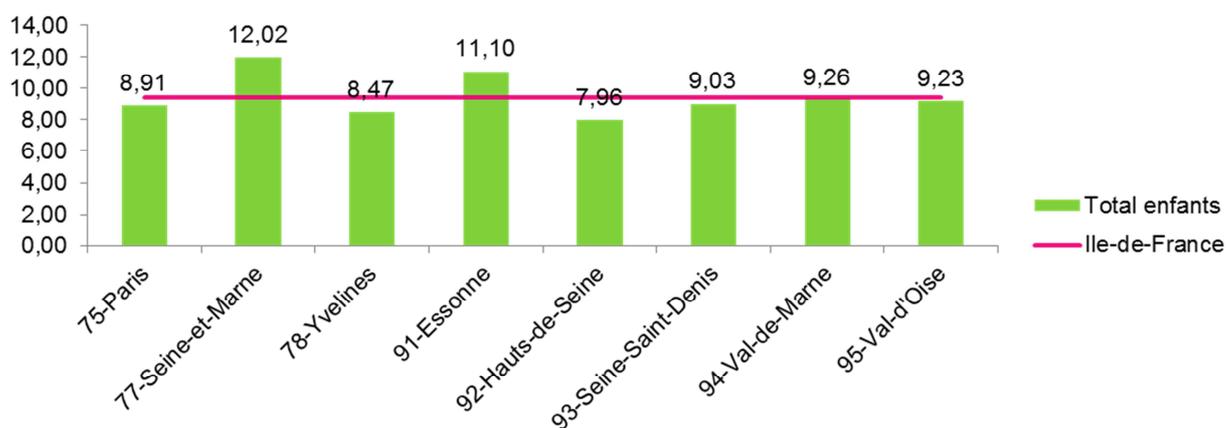
² Le texte imposant l'élaboration d'un projet d'établissement et d'un règlement de fonctionnement pour ces établissements ne les oblige pas d'ailleurs à définir précisément les publics cibles.

³ Article L242-4 du code de l'action sociale et des familles.

Certains départements au sein de la région sont encore plus en retard : la Seine Saint Denis où le taux d'équipement de l'offre pour personnes handicapées est inférieur à la moyenne régionale (8.58 contre 9.14 places pour 1000 enfants, 8.97 contre 9.35 en 2020) ; Paris pour lequel l'ARS et le département viennent de lancer un appel à projets conjoint⁴ pour la prise en charge d'enfants avec TSA confiés à l'ASE. Il y a en effet en permanence dans ce département entre 15 et 30 enfants hébergés à l'hôtel en l'absence de structures d'hébergement adéquat, auxquels il convient d'ajouter plus de 50 enfants avec troubles envahissants du développement et troubles de la personnalité pris en charge dans d'autres structures de l'aide sociale à l'enfance.

La programmation 2016-2020 tend ainsi à rééquilibrer les taux d'équipement en Ile-de-France par rapport au taux d'équipement national mais ils resteront inférieurs à celui-ci, compte tenu de l'accroissement démographique de la région projeté à horizon 2019.

Graphique 1 : Projection des taux d'équipement par département en ESMS selon la programmation Handicap enfants



Source : ARS. Taux de places pour 1000 enfants

- *Ce contexte permet de comprendre en partie la position particulière acquise par le « Silence des Justes » : celle d'unique acteur capable de prendre en charge rapidement les situations urgentes et les plus difficiles*

Les demandes des familles, la crainte d'une mise en cause publique et médiatique des pouvoirs publics : ces éléments permettent aussi de comprendre qu'une telle situation ait perduré, mais ils n'en constituent vraisemblablement pas l'essentiel des causes. C'est d'abord parce que le « Silence des Justes » est le seul acteur à remplir ce besoin fondamental qu'il a pu, malgré l'absence d'autorisation, maintenir et même développer son activité avec des financements publics conséquents.

L'une des forces de l'association tient dans l'inconditionnalité de son accueil, particulièrement rare dans le domaine. Ce serait selon les termes de l'un des interlocuteurs de la mission « la Belgique à Paris ». L'association répond aux besoins dans l'urgence, au fil de l'eau.

⁴ 20 places en petites unités de vie de 6 places maximum, absence actuelle d'établissement ouvert 365 jours par an, surtout pour les 14-17 ans.

- *Elle est ainsi parvenue à occuper une place tout à fait particulière dans les champs de la santé mentale, du handicap et de la protection de l'enfance : l'indication est médicale, l'orientation judiciaire, et le financement départemental.*

Elle a en quelque sorte réussi à créer les liens recherchés entre les champs sanitaire, médico-social et social. En cela son positionnement est unique, lui confère une force remarquable et peut aussi donner à réfléchir sur l'offre de prise en charge adaptée à ces publics. Elle s'est nichée dans les interstices de politiques et d'acteurs publics qui souffrent de leurs cloisonnements.

1.1.2 Recommandée par des médecins, décidée par des juges, l'orientation vers le « Silence des Justes » est très structurée

Le « Silence des Justes » dit recevoir des sollicitations en permanence des services sanitaires, mais aussi des départements, de l'ARS et plus exceptionnellement des MDPH.

Après des premiers placements directs par les juges des enfants en 2010, l'association a été sollicitée pour des hébergements prévus d'abord de semaine en semaine, on lui a ensuite demandé de continuer dans la durée, et même de prendre en charge des jeunes en hôtel avec des éducateurs. Elle a alors loué son premier appartement rue de Lunéville à Paris. Ensuite elle a développé ses capacités d'accueil au fur et à mesure des demandes. L'association est toujours prévenue d'un placement direct en amont, le juge s'assurant qu'une place est disponible.

1.1.2.1 Une indication médicale

- *Le « Silence des Justes » apparaît comme la seule structure d'aval de l'hospitalisation psychiatrique pour certains enfants et adolescents*

Son positionnement peut être situé entre les soins de suite et la structure médico-sociale adaptée à des enfants ou des adolescents dont les troubles sont particulièrement lourds.

En 2010, après dix années de réflexion au sein d'un groupe de travail sur les cas lourds, les autorités sanitaires d'Ile-de-France ont mis en place un dispositif coordonné de prise en charge des situations d'autisme sévère entre quatre acteurs : une unité d'hospitalisation (l'USIDATU⁵ à la Pitié Salpêtrière) et trois UMI (unités mobiles interdépartementales) chargées de l'admission dans l'unité d'hospitalisation et de recherche de solutions d'aval. Les UMI répondent aux sollicitations de toute personne ou institution mise en difficulté dans la prise en charge d'une personne autiste. Les situations complexes sont celles pour lesquelles un accompagnement est compromis par l'émergence de troubles importants du comportement.

Selon l'un des responsables d'UMI, dans 9 cas sur 10, un problème somatique non diagnostiqué est à la source de ces troubles, et des travaux d'exploration et de soins adaptés peuvent permettre d'y remédier. Si ces troubles se maintiennent, l'UMI procède à une observation et une intervention dans le lieu de vie de la personne pour le cas échéant l'adapter. Cette double approche somatique et environnementale suffit à régler la très grande majorité des situations complexes pour lesquelles l'UMI est saisie.

Pour celles, très minoritaires, hypercomplexes, pour lesquelles cela ne suffit pas, l'UMI saisit l'USIDATU qui, en dépit de locaux très inadaptés, fait un travail remarquable. Les hospitalisations durent de 6 à 18 mois. En général un retour en institution peut être envisagé, même si dans l'intervalle la place a été prise. Parfois, le retour dans une institution classique conduirait à une

⁵ Unité sanitaire interdépartementale d'accueil temporaire d'urgence pour les patients atteints d'autisme ou de troubles envahissants du développement.

nouvelle explosion car très peu d'entre elles sont en mesure d'appliquer les recommandations de la HAS pour les cas d'autisme sévère, notamment en termes de moyens humains. Les établissements ne sont pas en mesure de proposer des taux d'encadrement proches du 1 pour 1. Pour ces cas hypercomplexes, il faut du sur-mesure, et c'est à cette étape du parcours de soins que le « Silence des Justes » joue un rôle déterminant.

L'USIDATU est une structure mal adaptée sur le plan de ses locaux à la prise en charge d'enfants et jeunes adultes présentant d'importants troubles du comportement, auto et hétéro-agressifs. En conséquence il devient impératif de trouver le plus rapidement possible des accueils en aval, une fois le patient équilibré sur le plan de son traitement médical. Les praticiens hospitaliers rencontrés par la mission disent ne pas pouvoir orienter leurs patients dans les structures classiques d'aval, dont ils ne passent pas le « casting » des commissions d'admission. Seuls deux acteurs acceptent les jeunes patients de l'USIDATU : le relais Ile-de-France en journée, et le « Silence des Justes », tant pour de l'hébergement que pour des situations encore plus lourdes. Les praticiens mentionnent ainsi une situation devant laquelle même des structures belges avaient renoncé, et où le « Silence des Justes » est parvenu, en quelques semaines, à apaiser le patient. Ils mentionnent aussi une autre situation où un patient, admis en urgence dans un grand hôpital parisien, ayant agressé 9 soignants qui ont dû bénéficier d'un arrêt maladie, a passé ensuite sans difficultés majeures un an au « Silence des Justes », puis, admis dans une structure médico-sociale ayant reçu un renfort important de l'ARS (180K€), a été ré-hospitalisé au bout de deux mois à l'USIDATU où son état s'est dégradé.

Selon ces interlocuteurs médicaux, le « Silence des Justes » adapte sa prise en charge sans sélectionner selon la sévérité des cas. Il a les moyens du « 1 pour 1 », taux d'encadrement qui permet d'envisager une bonne prise en charge de ces enfants et adolescents. Il a recruté depuis un an du personnel qualifié, dont quatre anciens salariés de l'UMI Est formés aux dernières techniques de prise en charge. Il n'y a donc aucun doute sur l'inscription de fait du « Silence des Justes » dans un parcours de soins et de prise en charge médico-sociale en aval de l'organisation sanitaire mise en place en Ile-de-France depuis quelques années.

Les UMI ont convaincu les tutelles de lancer un appel à projets, pour de petites unités de 5 ou 6 places permettant une prise en charge sur des durées de séjour de 3 mois maximum, mais elles n'ont pas encore obtenu de moyens pour créer des unités de plus longue durée qui seraient pourtant nécessaires.

Aujourd'hui le Silence des Justes en fait office. Faute de financement des autorités sanitaires, l'association a convaincu les médecins de saisir les juges des enfants de demandes d'ordonnances de placement provisoire (OPP) au titre de la protection de l'enfance, emportant ainsi un financement départemental. Cette pratique a cessé, à la demande de l'ARS, depuis que le département du Val-de-Marne a engagé des recours contre ce procédé.

1.1.2.2 Une orientation décidée par les Juges des enfants

- *La mission a pu consulter l'ensemble des décisions qui fondent la présence de 31 mineurs dans les structures du « Silence des Justes » au 31 mars 2017.*

Tous les mineurs actuellement hébergés le sont au titre de la protection de l'enfance, après des ordonnances de placement provisoire des juges des enfants parfois accompagnées de conventions avec le département (75 et 92). La plupart de ces placements sont réalisés avec l'accord ou même à la demande des parents, ce n'est donc pas le désaccord des parents qui justifie l'intervention du juge. Presque tous les jugements caractérisent le danger encouru par les enfants par l'incapacité des parents à prendre en charge, seuls, le handicap de leur enfant et l'absence de lieux adaptés. Les renouvellements de placements sont parfois faits pour deux ans. Dans certaines décisions, mention est faite de l'avis des services ASE de départements pourtant réservés (93), demandant la prolongation de placements.

Plusieurs jugements mentionnent les « appartements thérapeutiques » du « Silence des Justes ». Des exclusions d'autres établissements sont parfois évoquées, de même l'éventualité d'une solution en Belgique, notamment dans la perspective de la majorité.

De nombreux jugements, fondés sur les rapports de services d'AEMO, de l'ASE, de l'association elle-même, évoquent l'amélioration de l'état des enfants et la qualité de la prise en charge. Dans la plupart des jugements, mention est faite de l'avis de services psychiatriques, très positif sur la prise en charge. Tous les rapports lus par la mission font état de la qualité de la prise en charge assurée par le « Silence des Justes ».

Enfin, deux ordonnances de placement direct d'enfants au « Silence des Justes » mentionnent explicitement le recours à l'OPP comme étant le seul moyen de financement d'une prise en charge adaptée.

La contestation par l'un des conseils départementaux de plusieurs décisions de placement, direct ou de renouvellement, a conduit la Cour d'appel à se prononcer sur leur légalité.

➤ *La Cour d'appel de Paris, dans un arrêt du 4 novembre 2016, considère que le juge des enfants a pu placer directement un enfant au « Silence des Justes » au titre de la protection de l'enfance car :*

- le danger est établi par l'incapacité de la famille à faire face à l'ampleur de ses troubles, dans des conditions préservant sa santé, sa sécurité et les conditions de son développement physique et social ;
- il n'y a pas d'alternative au placement au « Silence des Justes » qui assure déjà la prise en charge de manière satisfaisante ;
- si le « Silence des Justes » ne bénéficie pas d'habilitation conjointe, ni d'agrément à temps complet permettant un placement à l'aide sociale à l'enfance, il bénéficie d'un agrément de jour incluant l'organisation de séjours de rupture depuis un arrêté du préfet de Seine-Saint-Denis du 14 décembre 2007, lui permettant de gérer un « accueil temporaire pour jeunes autistes et psychotiques » ;
- cet arrêté vise les « modalités d'autorisation, de création, de transformation ou d'extension d'établissements et services sociaux et médico-sociaux » ;
- des arrêtés de tarification de l'ARS sont régulièrement renouvelés.

Dès lors, selon le jugement rendu par la Cour d'appel de Paris, le « Silence des Justes » entre dans la catégorie des établissements sanitaires ou d'éducation, ordinaires ou spécialisés, visés par l'article 375-3 alinéa 5 du code civil autorisant un placement direct par le juge des enfants.

➤ *Le Conseil départemental a décidé de se pourvoir en cassation et de contester la régularité du placement du fait de l'absence d'autorisation ou d'habilitation du « Silence des Justes »*

Il considère que le placement, s'il respecte l'article 375-3 alinéa 5 du code civil, et emporte l'application de l'article L228-3 du CASF qui prévoit la prise en charge financière par le département, ne respecte pas les articles L 312-1 et L 313-3 du même CASF qui, pour le premier, énumère les services soumis à autorisation et pour le second en fixe l'obligation.

L'article L 375-3 al 5 du code civil n'apporte aucune précision sur les « services ou établissements sanitaires ou d'éducation, ordinaires ou spécialisés » dans lesquels les juges peuvent ordonner le placement direct d'un mineur, alors qu'à l'alinéa précédent on évoque l'accueil des mineurs à la journée dans des services ou établissements « habilités ». Le Conseil départemental considère qu'il ne fait guère de doute que le placement d'un mineur autiste, ordonné par le juge au titre des mesures d'assistance éducative, ne peut être ordonné que dans des structures dûment habilitées.

Le livre 3 du CASF distingue deux types de structures, celles soumises à autorisation (L311-1 à L315-19) et celles soumises à déclarations (L312-1 à L322-9).

Parmi les établissements soumis à autorisation définis à l'art L312-1, I, 2° du CASF figurent notamment : « les établissements et services sociaux et médico-sociaux qui assurent à titre principal une éducation adaptée et un accompagnement social ou médico-social aux mineurs ou jeunes adultes handicapés ou présentant des difficultés d'adaptation ».

L'article L313-1 rappelle de manière générale l'obligation d'autorisation, dont le non-respect est puni d'un emprisonnement de trois mois et d'une amende de 3 750 € (art L313-22).

Cette autorisation est délivrée par le directeur général de l'ARS, notamment pour les établissements mentionnés au L312-1, I, 2° dont le Conseil départemental estime que le « Silence des Justes » fait partie⁶.

A cette obligation d'autorisation s'ajoute, selon le Conseil départemental, une obligation d'habilitation en vertu de l'art L313-10 du CASF : « l'habilitation à recevoir des mineurs confiés habituellement par l'autorité judiciaire soit au titre de la législation relative à l'enfance délinquante soit au titre de celle relative à l'assistance éducative, est délivrée par le représentant de l'Etat dans le département après avis du président du conseil départemental ».

En définitive, le Conseil départemental estime que le législateur n'a pu envisager des conditions plus strictes pour l'accueil de mineurs sans handicap ou troubles particuliers que pour des mineurs handicapés ou présentant des troubles du comportement, par conséquent l'alinéa 4 de l'art 375-3 du code civil ne peut être plus strict que le 5°.

- *Sous réserve de la régularité de ce placement, le Conseil départemental considère en outre qu'il devrait être financé par l'assurance maladie en vertu du L 240-10 du CASF car :*
 - l'article L242-10 du CASF dispose que : « les frais d'hébergement et de soins dans les établissements ou services mentionnés au 2° du I de l'art L312-1 (...) sont intégralement pris en charge par les régimes d'assurance maladie, dans la limite des tarifs servant de base au calcul des prestations » ;
 - le « Silence des Justes », s'il bénéficiait d'une autorisation en bonne et due forme, relèverait des établissements mentionnés au 2° du I de l'art 312-1, soit des « établissements et services sociaux et médico-sociaux qui assurent à titre principal une éducation adaptée et un accompagnement social ou médico-social aux mineurs ou jeunes adultes handicapés (...) ».

Tous les interlocuteurs de la mission (l'association, les médecins, l'ARS et les conseils départementaux) considèrent que l'activité de l'association relève du champ médico-social (voire médical) et non de la protection de l'enfance.

En définitive, si l'on extrapole la décision de la Cour d'appel, le placement est légal, l'association est de fait autorisée par l'ARS et se pose alors la question du financement :

- soit nous sommes dans le cadre de l'art L 228-3 du CASF, d'une mesure de protection de l'enfance, et c'est au département que ce financement incombe ;

⁶ Dans la décision de la Cour d'appel, il n'est pas évident que le juge conteste cette obligation d'autorisation, il semble qu'il l'estime satisfaite par l'arrêté du 14 décembre 2007, autorisant le « Silence des Justes » à « gérer un accueil temporaire pour jeunes autistes et psychotiques ». Par ailleurs, cet arrêté vise les « modalités d'autorisation, de création, de transformation ou d'extension d'établissements et services sociaux et médico-sociaux » et, depuis, l'ARS renouvelle régulièrement des arrêtés de tarification.

- soit il faut considérer que la nature de la structure dans laquelle le juge place directement le mineur doit emporter le financement, et c'est l'assurance maladie en vertu de l'article L 240-10 du CASF qui en est responsable.
- *Sans présumer de l'interprétation que la Cour de cassation fera de la combinaison de différents articles du CASF, la mission estime qu'il s'agit là d'une situation mixte*

Pour les situations examinées, il y a bien des enjeux de protection de l'enfance qui justifient l'intervention des conseils départementaux, davantage au titre de leur responsabilité générale de suivi des mineurs en danger. Mais, d'un autre côté un financement relevant de l'assurance maladie serait justifié aussi, car c'est bien une prise en charge médicale et médico-sociale dont ces enfants et adolescents bénéficient pour l'essentiel⁷. Le Silence des Justes serait à rapprocher de structures qui, avec les mêmes caractéristiques, bénéficient à titre expérimental, dans d'autres régions, d'un financement mixte : ASE et assurance maladie.

1.1.3 Des financeurs, les conseils départementaux, subissant le fait accompli et orientant eux-mêmes vers la structure d'accueil non autorisée

La mission a rencontré les responsables de la protection de l'enfance des trois principaux départements concernés, Paris, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne. Les Hauts-de-Seine concernés depuis peu par une situation n'ont pu être rencontrés dans les délais de la mission.

Le département de Paris dit entretenir de bonnes relations avec l'association, même si une transmission plus régulière des rapports de situation des enfants et des discussions sur le coût de la prise en charge contribueraient à les améliorer. Les rapports ne sont communiqués que pour les jeunes confiés à l'ASE et placés au « Silence des Justes », ceux qui sont placés par le juge, sans mention de l'intervention de l'ASE, ne sont pas suivis par les services du département.

Actuellement 13 jeunes parisiens sont accueillis au « Silence des Justes », certains depuis 2009 et 2010. La plupart des orientations (toutes sauf une) ont été initiées par les services de soins, et s'organisent à défaut de réponses rapides et positives dans les structures médico-sociales. Les professionnels de soins saisissent directement les juges pour des OPP. Les juges décident alors soit de confier l'enfant au « Silence des Justes », soit de le confier à l'ASE mais en précisant que c'est en vue d'une orientation au « Silence des Justes ».

Par ailleurs, 35 enfants parisiens sont hébergés et suivis à l'hôtel, parmi eux 26 ont une reconnaissance MDPH et 2 présentent des troubles autistiques importants. Les troubles du comportement et de la conduite de ces enfants et adolescents rendraient compliquée leur intégration dans une des structures classiques de l'ASE, dans la mesure où celles-ci ne disposent pas de personnel de soin. Pour certains d'entre eux une présence d'éducateurs, voire de personnels infirmiers, est nécessaire 24h sur 24.

Ainsi ce sont près de 48 jeunes – hôtels et Silence des Justes –, en situation de handicap et en très grande difficulté, qui sont accueillis dans des dispositifs inappropriés et non conformes, faute de mieux.

Selon les responsables rencontrés, dans un tel contexte, l'association a construit sa légitimité et sa compétence sur l'admission inconditionnelle et la prise en charge des situations les plus difficiles. Pendant longtemps, aucun acteur public pourtant conscient de l'absence d'autorisation de ces

⁷ Cela ressemble à la situation des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) : un forfait global de soins, financé par l'assurance maladie, un forfait global relatif à la dépendance, financé par le département au titre de la prise en charge de la dépendance et un tarif hébergement acquitté par le résident ou, l'aide sociale départementale financent ces établissements.

structures n'a souhaité poser le problème, de crainte d'une fermeture qui augmenterait encore les difficultés de prise en charge de ces populations. L'association ne manque d'ailleurs pas de rappeler les autorités à leurs responsabilités, elle a été confortée par la décision récente de la Cour d'appel.

Le **département de Seine-Saint-Denis** a changé de position en mai 2016, après l'inspection, conjointe avec l'ARS. Il a adressé des courriers aux juges pour les informer qu'il ne prendrait plus en charge le financement des enfants placés en hébergement au « Silence des Justes », au motif que cette structure était non autorisée depuis 2010, et qu'il faisait un signalement à l'ARS pour « *prise en charge inadaptée sur le plan des conditions d'hébergement et soins dans les différents lieux de vie non autorisés* ». Auparavant, ce département fonctionnait de la même manière que Paris vis-à-vis du « Silence des Justes ». Plusieurs examens de dossiers attestent d'ailleurs de l'appréciation positive des services de l'ASE sur la prise en charge, ainsi que de recommandations régulières aux juges des enfants de prolonger des placements directs dans ces structures.

En 2016, alors même que le département avait recommandé et financé des placements, il a considéré être mis devant le fait accompli de placements directs dans une structure qu'il n'avait ni autorisée, ni tarifée, et dont le prix de journée lui semblait très élevé (790€ par jour contre 511€ pour l'appel à projets en cours concernant la prise en charge d'enfants en très grande difficulté). Il a participé alors à l'inspection de mars 2016 et décidé que dans l'attente d'une résolution de la question de l'autorisation par l'ARS, il ne s'acquitterait que d'une partie des factures.

Le **département du Val-de-Marne** a contesté d'emblée les modalités et le coût de la prise en charge au « Silence des Justes ». C'est d'ailleurs son intervention auprès de l'ARS en 2014 qui a conduit aux premières inspections et à ses recours ayant permis d'engager la clarification de la situation juridique de cette association.

Entre décembre 2014 et mars 2015, trois jeunes ont été confiés par le juge au « Silence des Justes ». En octobre 2015, le département faisait appel d'une décision de maintien de placement de l'un des jeunes puis des deux autres. En juin 2016, la Cour d'appel a infirmé une première décision de placement, à cause du mauvais fondement juridique (article L375-3 al 3 du code civil qui prévoit que l'enfant est confié à l'ASE et donc que le département doit pouvoir contrôler l'établissement), a transformé cette décision en un placement direct sur la base de l'alinéa 5 de ce même article et rappelé au conseil départemental son obligation de financement. En novembre 2016, elle confirmait un placement direct.

Le département estime ne pas avoir de différend avec l'association sur la prise en charge mais sur son prix (3 accueils sur un an coûtent près d'1M€). S'il reconnaît qu'elle assume des prises en charge particulièrement difficiles, il estime que cette structure, découverte à l'occasion de ces placements, non autorisée, non habilitée, joue de sa position pour maintenir des prix très élevés. Il est prêt à financer tous les frais liés à la protection de l'enfance mais pas ceux liés aux soins ou au handicap.

1.1.3.1 [Le suivi éducatif et social des enfants placés directement par le juge au « Silence des Justes » est inégal selon les départements](#)

La combinaison de différents articles du code civil et du CASF donne à penser que le placement direct par le juge ne dispense pas le conseil départemental du suivi de l'enfant, qu'une mesure d'AEMO ait ou non été décidée.

En tout état de cause, dans le cas d'espèce, et au-delà de ce débat juridique, il semble particulièrement important que les conseils départementaux maintiennent ce suivi, ce qui n'est pas le cas pour tous.

1.1.4 Deux orientations d'adultes sont financées par l'ARS

Deux personnes majeures sont actuellement prises en charge et hébergées par l'association, dans un appartement à Saint-Denis. S'agissant d'adultes, le ressort habituel de financement de la prise en charge par l'ASE via une OPP du juge n'a pu être utilisé. C'est donc l'ARS qui la finance, directement, via des crédits non renouvelables accordés à la seule structure autorisée, l'accueil de jour de Saint-Denis. Ces financements complémentaires sont intervenus en février et en août 2016, soit avant et après la mission d'inspection.

Pour l'une de ces personnes, la MDPH compétente, celle de Seine-et-Marne mentionne dans sa notification de décision le « Silence des Justes » mais en la présentant comme une orientation d'accueil temporaire avec ou sans hébergement.

Pour l'autre personne, la MDPH de Seine Saint Denis mentionne dans sa notification une orientation vers une Maison d'accueil spécialisée.

1.2 La gestion de cette situation

L'association le «Silence des Justes», déclarée au journal officiel en 2001, constituée en 1996 pour favoriser l'intégration et l'accompagnement des personnes présentant des troubles du spectre autistique (TSA) et apparentés, a toujours eu des relations plus ou moins difficiles avec l'autorité sanitaire et les collectivités territoriales qui financent ses activités. Pour développer des projets justifiés à ses yeux par la nécessité, l'association a sans cesse recouru au rapport de force avec une administration considérée par elle comme peu aidante, voire hostile. Contrainte d'accepter le fait accompli, à savoir l'existence de structures non autorisées difficiles à interdire une fois ouvertes, l'administration a considéré avec méfiance une association si peu respectueuse des principes et des règles, y compris législatives, qu'elle est chargée de faire prévaloir.

1.2.1 L'association a développé ses structures d'accueil presque toujours sans l'accord des pouvoirs publics

Avant 2006, l'association gère des séjours d'accueil temporaires avec hébergement situés à Morzine en Haute Savoie. Entre 2006 et 2017, elle n'a cessé de créer et d'ouvrir des structures d'hébergement et d'accueil de jour à Paris et en région parisienne, pour des enfants et jeunes adultes présentant des troubles autistiques sévères.

- *2006-2007 : un premier accueil de jour de 12 places à Saint-Denis, ouvert sans autorisation, voit sa situation régularisée*

A la suite de plaintes de voisinage adressées en avril 2006 à la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) de la Seine-Saint-Denis, l'administration prend connaissance de l'existence à Saint-Denis d'un accueil de jour pour jeunes enfants, adolescents et jeunes adultes présentant des troubles autistiques, géré par l'association le «Silence des Justes», sans autorisation. Consciente que cet accueil de jour répond à des besoins, constatant par ailleurs les difficultés financières dans lesquelles se trouve cette association bénéficiant de fonds privés, la DDASS demande que cette situation soit régularisée en invitant l'association à présenter un dossier d'autorisation soumis à l'avis du comité régional d'organisation médico-social (CROSM). Dans l'attente des résultats de cette procédure de régularisation, le ministre de la santé en novembre 2006 accorde un financement au «Silence des Justes» pour 2007.

Après un avis favorable du CROSM, le centre d'accueil de jour de Saint-Denis est autorisé par un arrêté préfectoral en date du 14 décembre 2007. L'autorisation, renouvelée par un arrêté en date du 25 janvier 2008 annulant le précédent, porte sur 12 places accueillant des enfants et jeunes

adultes entre 6 ans et 25 ans, avec des séjours de rupture dans un centre de vacances à Morzine en Haute-Savoie.

- *Entre 2006 et 2016, l'association va ouvrir, sans autorisation, plusieurs appartements et accueils de jour à Paris et Saint-Denis*

En mars 2016, le «Silence des Justes» gérait 11 structures différentes :

- sept appartements (deux à Paris et cinq à Saint-Denis), chacun de trois à quatre places, accueillant des enfants ou des jeunes adultes présentant des troubles autistiques sévères ;
- quatre lieux d'accueil de jour (trois à Paris et un à Saint-Denis, le seul autorisé), accueillant chacun respectivement 9 enfants, 15 adolescents, 4 adultes, et 20 enfants et adultes, souvent hébergés la nuit dans les appartements.

Pour financer ses activités, l'association bénéficie d'une dotation annuelle allouée par l'ARS concernant le seul accueil de jour Saint-Denis autorisé à Saint-Denis, de crédits accordés par les collectivités territoriales dans le cas d'enfants relevant de l'ASE placés par le juge des enfants, et de dons privés.

Pendant cette période, l'association présentera un dossier répondant à un appel à projet lancé par l'ARS. Ce projet ne sera pas retenu. L'association, de son côté, a estimé que le contenu de cet appel à projet n'était pas adapté à la nature expérimentale de son projet.

Les administrations en contact avec le «Silence des Justes» font état de difficultés pour obtenir de cette association les informations qu'elles réclament sur ses activités, son fonctionnement, son budget.

- *Fin 2015 et début 2016 deux inspections, réalisées la première par l'ARS et la seconde par l'ARS et le conseil départemental de Seine-Saint-Denis, constatent un certain nombre d'irrégularités*

En novembre 2015 (les 26 et 27 novembre), une première inspection de l'ARS a lieu, afin de contrôler les conditions exactes dans lesquelles l'association développe ses activités. Elle ne portera que sur l'accueil de jour. Elle se déroulera dans un certain climat de tension, expliqué probablement par la survenue peu de jours auparavant de plusieurs attentats en région parisienne⁸ et le bouclage par les forces de police du quartier de Saint-Denis dans lequel se situent les locaux de l'association. Elle ne concernera que l'accueil de jour autorisé à Saint-Denis, les responsables de l'association refusant l'accès des appartements aux inspecteurs. Elle relève notamment le caractère non adapté des locaux à l'accueil d'enfants et d'adultes autistes.

Les 24 et 30 mars 2016, une seconde inspection est diligentée sur cette fois-ci la totalité des structures gérées par le «Silence des Justes». Elle constate le développement important de structures non autorisées en dix ans. Elle souligne un certain nombre d'irrégularités dans la gestion des médicaments prescrits aux enfants et adolescents accueillis. Elle juge maltraitantes les conditions d'accueil : les locaux sont inadaptés et mal entretenus, les personnels sont souvent non diplômés. A la suite de cette inspection, les inspecteurs de l'ARS décident de saisir les procureurs de la République de Paris et de la Seine-Saint-Denis au titre de l'article 40 du code de procédure pénale, en s'appuyant sur ces constats.

⁸ L'accueil de jour est implanté dans des locaux attenants à une synagogue gardée ce jour là par des policiers.

1.2.2 L'administration est enfermée depuis dix ans dans une contradiction

Une structure accueillant des enfants handicapés sans autorisation doit faire l'objet d'une fermeture. Ses gestionnaires sont passibles de sanctions pénales⁹. D'un autre côté, force est de constater qu'il est parfois difficile, voire impossible, de trouver une solution de prise en charge en Ile-de-France pour des enfants et adolescents présentant des troubles autistiques avec d'importants troubles du comportement hétéro ou auto-agressifs, par manque de places dans des établissements capables de les accueillir et refus de les admettre opposés par des structures s'estimant inadaptées à la gestion de ces cas complexes. Aussi, fermer les structures non autorisées gérées par le « Silence des Justes » est à la fois nécessaire, parce que cette situation enfreint la loi, et impossible, parce que les solutions alternatives pour prendre en charge tous ces enfants et adolescents font défaut.

L'administration est, depuis dix ans, enfermée dans cette contradiction et n'est pas parvenue, jusqu'à présent, à trouver une issue acceptable à cette situation. Elle alterne positions de fermeté à l'égard de l'association (lui enjoignant de régulariser sa situation, diligentant des inspections), et demandes parfois pressantes afin qu'elle accepte l'accueil d'un enfant présentant des troubles sévères pour lequel aucune solution de prise en charge n'a pu être trouvée. Elle refuse temporairement des factures qui lui sont proposées pour des accueils dans des structures non autorisées d'enfants placés par le juge¹⁰, mais elle peut accorder des financements exceptionnels pour faire face à la situation inextricable d'un enfant particulièrement difficile¹¹.

L'association le « Silence des Justes » voit dans ces attitudes de l'administration à son égard une inconséquence qui la conforte dans sa volonté de poursuivre ses activités et de les développer à sa manière. Elle est par ailleurs rassérénée dans ses positions par l'arrêt pris par la Cour d'Appel de Paris le 4 novembre 2016, confirmant la légalité du placement d'un enfant au « Silence des Justes » par un juge des enfants.

De son côté, l'administration, qu'elle soit d'Etat ou territoriale, est bien en peine pour se fixer une ligne de conduite claire, parce qu'elle est paralysée par le risque de devoir trouver en catastrophe des solutions de prises en charge pour des dizaines d'enfants, si le dispositif d'accueil devait cesser ses activités du fait d'une décision de fermeture, parce qu'elle est soumise à la forte pression des familles désemparées, des médecins hospitaliers à la recherche de solutions mettant fin à des hospitalisations interminables, de responsables politiques sollicités pour intervenir, tous exigeant des solutions immédiates à des problèmes effectivement dramatiques mais difficiles à résoudre.

1.2.3 En début d'année 2017, une solution était en cours de définition

A la suite de l'inspection de fin mars 2016, l'ARS a tenu une réunion avec le « Silence des Justes » le 4 mai 2016. Elle a demandé à l'association de régulariser au plus tôt sa situation, sous peine d'une décision de fermeture de ses structures non autorisées. Mais les modalités de cette régularisation étaient incertaines. L'ARS envisage alors d'autoriser et de financer conjointement avec les conseils départementaux une structure expérimentale, à la suite d'un appel à projet auquel pourrait répondre le « Silence des Justes ».

⁹ Article L.321-4 et L.322-8 du code de l'action sociale et des familles.

¹⁰ C'est la position adoptée par exemple par le conseil départemental de Seine-Saint-Denis de mai 2016 à mars 2017. Le Val-de-Marne avait fait de même en 2015, avant que la Cour d'appel lui donne tort.

¹¹ L'ARS a accordé en septembre 2016, donc après l'inspection réalisée en mars et concluant à des conditions d'accueil maltraitantes, un financement de 140 000€, sur des crédits non reconductibles, pour accueillir un adulte en hébergement au silence des Justes. Ce n'est pas là un cas unique.

Plusieurs contacts et réunions ont eu lieu entre l'ARS et les collectivités territoriales concernées (Paris, la Seine-Saint-Denis, le Val de Marne) pour définir une position commune.

En février 2017, une réunion a eu lieu entre le département 75, l'ARS, le département 93, le département 94, et l'association le « Silence des Justes ». Il était envisagé d'obtenir de l'association qu'elle s'engage dans l'élaboration d'un projet de dispositif d'accueil conforme aux exigences de la réglementation dans ce domaine, susceptible de bénéficier d'une autorisation provisoire. A l'issue d'une période de deux ou trois ans, un bilan d'évaluation aurait été fait afin de vérifier le bon fonctionnement de ces structures et l'installation d'une collaboration satisfaisante avec les administrations qui la financent. Un consultant expérimenté, financé par l'association, devait être recruté pour aider à la mise en place de ce projet de fonctionnement et de gestion qui a fait défaut pendant ces dix dernières années. Ces décisions ont été mises en suspens en attendant le rapport de la mission IGAS alors annoncée.

De son côté, le « Silence des Justes » a préparé un projet d'établissement destiné à régulariser la situation de ses places existantes et à autoriser de nouveaux projets. La version remise à la mission est datée du 20 mars 2017.

2 LE « SILENCE DES JUSTES » GERE UN DISPOSITIF D'ACCUEIL D'ENFANTS ET D'ADULTES HANDICAPES EN PLEIN EXPANSION

Après une inspection constatant l'existence de 10 structures d'hébergement et d'accueil non autorisées, concluant à des conditions d'accueil maltraitantes, donnant lieu à un article 40, elle a continué à se développer, toujours dans l'illégalité. Ainsi, fin mars 2017, le « Silence des Justes » gère désormais quatre accueils de jour et 13 lieux d'hébergement.

2.1 L'association a rénové et développé ses structures d'accueil en un an et envisage de nouveaux projets

Le « Silence des Justes » a conçu son dispositif en le répartissant sur plusieurs accueils de jour et différents lieux d'hébergement, grâce à des appartements loués à Paris et Saint-Denis pour 2 à 4 personnes tout au plus. Le principe est d'éviter de concentrer, dans un même espace, un nombre trop élevé de personnes présentant des troubles autistiques et de favoriser des prises en charge individualisées. En général, un enfant ou jeune adulte hébergé peut aussi être pris en charge dans la journée dans un des accueils de jour.

- Dans son projet d'établissement, l'association déclare gérer un dispositif d'accueil de 64 places réparties en accueil de jour et lieux de vie

Les enfants et adultes sont accueillis dans des structures d'hébergement ou de jour différenciés selon trois tranches d'âges : enfants, adolescents-jeunes adultes, adultes.

Tableau 2 : Capacités existantes réparties en type d'unité

	Unité Enfants	Unité adolescents	Unité adultes	Total effectifs ¹²
Accueil de jour	8	13	11	32
Lieux de vie	9	19	4	32

Source : Dossier élaboré par le « Silence des Justes » fin mars 2017 pour obtenir l'autorisation d'une « Cellule d'urgence médicalisée ».

¹² L'association emploie dans son dossier le terme d'effectifs, alors qu'elle entend évoquer là ses capacités.

Le nombre de places en accueil de jour ne préjuge pas de la file active qui peut être plus importante. Ainsi, l'accueil de jour autorisé à Saint-Denis pour 12 places accueille une file active de 20 personnes, pas toutes présentes en même temps.

➤ *Les constats faits par la mission fin mars 2017*

L'association gère aujourd'hui 17 lieux d'accueil de jour et d'hébergement où sont pris en charge au total 65 enfants et adultes. La mission les a tous visités, accompagnée de deux représentants de l'ARS. Il est difficile de déterminer avec exactitude le nombre des places existantes, certaines d'entre elles pouvant être utilisées pour des accueils en urgence, ouvertes en fonction des besoins. Quant à l'accueil de jour il n'est pas facile de distinguer la différence entre places ouvertes et enfants accueillis. D'ailleurs le projet de l'association s'y perd aussi un peu lui-même quand il présente un tableau récapitulatif de ses capacités existantes où est mentionné un « *total d'effectifs* ».

Tableau 3 : Evolution des structures d'accueil gérées par le «Silence des Justes» en un an

		Accueil de jour		Lieux d'hébergement	
		Nombre de sites	Nombre de places	Nombre de sites	Nombre de places
Mars 2016	Paris	3	28	2	8
	Saint-Denis	1	12	5	17
	Total	4	40	7	25
Mars 2017	Paris	3	34	4	15
	Saint-Denis	1	12	9	28
	Total	4	56	13	43

Source : *Rapport d'inspection de l'ARS et du conseil départemental de Seine-Saint-Denis de mars 2016 et constats de la mission IGAS en mars 2017.*

L'association a procédé à des travaux parfois importants dans tous les lieux d'accueil et d'hébergement existant en mars 2016, de façon à corriger les problèmes constatés par la mission d'inspection de l'ARS et du conseil départemental de Seine-Saint-Denis (abattement d'une cloison pour agrandir une chambre trop petite, réparations électriques faites, murs repeints, radiateur changé).

Elle a par ailleurs réorganisé son circuit du médicament (préparation centralisée, dans des locaux adaptés, par une infirmière deux fois par semaine ; recours à des piluliers apportés dans les appartements ; armoire à pharmacie fermée à clé dans chaque appartement).

La mission d'inspection de mars 2016 avait constaté qu'étaient hébergés dans une même chambre un adulte handicapé et un enfant de 13 ans. Il a été mis fin à cette situation.

➤ Les appartements accueillent un petit nombre d'enfants ou jeunes adultes (le nombre va de deux à quatre), dans des chambres individuelles ou à deux lits suffisamment grandes. Ils sont équipés de mobiliers et appareils ménagers neufs, les repas sont livrés chaque jour par liaison chaude. Tous les locaux présentent des caractères d'hygiène générale satisfaisants. Un seul appartement (rue Jambon à Saint-Denis), dans un immeuble de construction ancienne, nécessiterait des travaux pour améliorer son état. Un autre à Paris rue Lauzin est implanté dans un entresol peu éclairé.

Le seul lieu d'accueil autorisé, à Saint-Denis, est installé dans des locaux qui sont en partie peu fonctionnels.

➤ Les projets de l'association

L'accueil de jour, actuellement installé sur deux étages dans le même immeuble que le siège social rue Goubet à Paris, devrait sous peu se répartir en trois unités sur trois étages (enfants, adolescents et adultes). A terme, ce seront donc cinq unités d'accueil de jour dont disposera le «Silence des Justes» (4 à Paris et 1 à Saint-Denis).

L'accueil de jour de Saint-Denis devrait sous peu être implanté dans un nouveau site à Sarcelle.

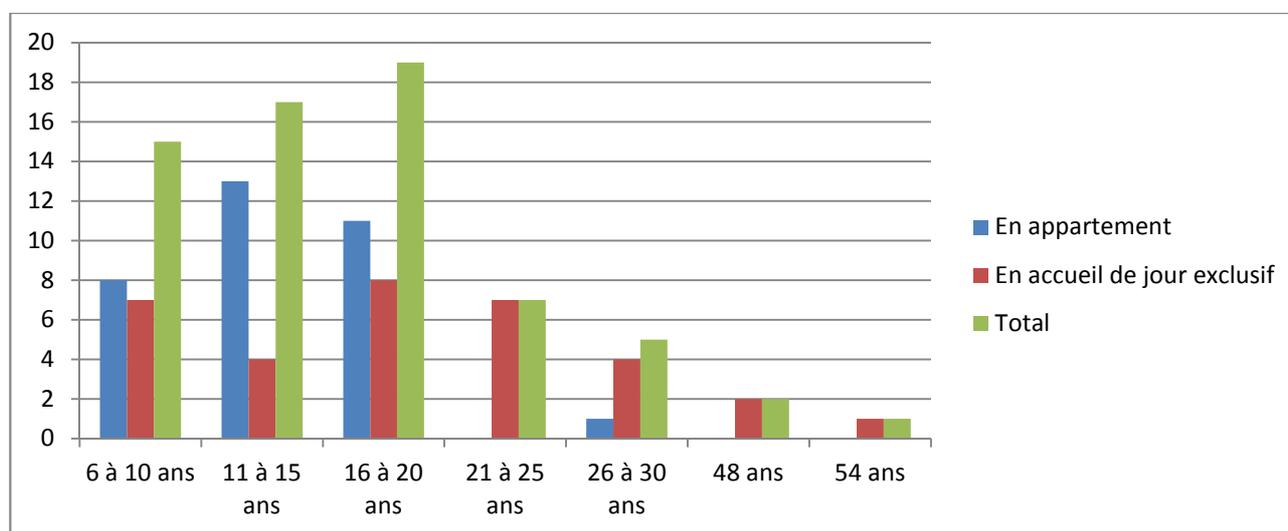
Dans son projet d'établissement en date du 20 mars 2017, l'association, au-delà de l'existant, souhaite voir autoriser :

- 16 places dont 6 places d'urgences, pour les unités d'enfants, d'adolescents et d'adultes ;
- une structure expérimentale à construire à Mériel dans le Val d'Oise, pour accueillir en externat et en internat des adultes relevant de situations dites « hypercomplexes ». Elle permettrait d'offrir des solutions de prise en charge à des autistes devenus adultes. Sa capacité serait de :
 - 12 places pérennes et 2 places d'urgence pour l'externat ;
 - 8 places pérennes et 2 places d'urgence pour l'internat.

2.2 La population accueillie comprend des enfants et des adultes présentant des troubles parfois sévères du comportement

La file active, fin mars 2017, était de 65, soit 43 enfants et 22 adultes handicapés. Le nombre des enfants et adultes hébergés en appartement est de 33 (parmi eux 21 sont aussi pris en charge dans les structures d'accueil de jour). Seuls quatre d'entre eux ont 18 ans et plus.

Graphique 1 : Population accueillie par tranches d'âges et par lieux de prise en charge



Source : Données transmises par l'association le «Silence des Justes».

Sur 65 enfants et adultes pris en charge, dans 72% des cas il s'agit de troubles du spectre autistique (TSA). Les pathologies considérées sont sévères.

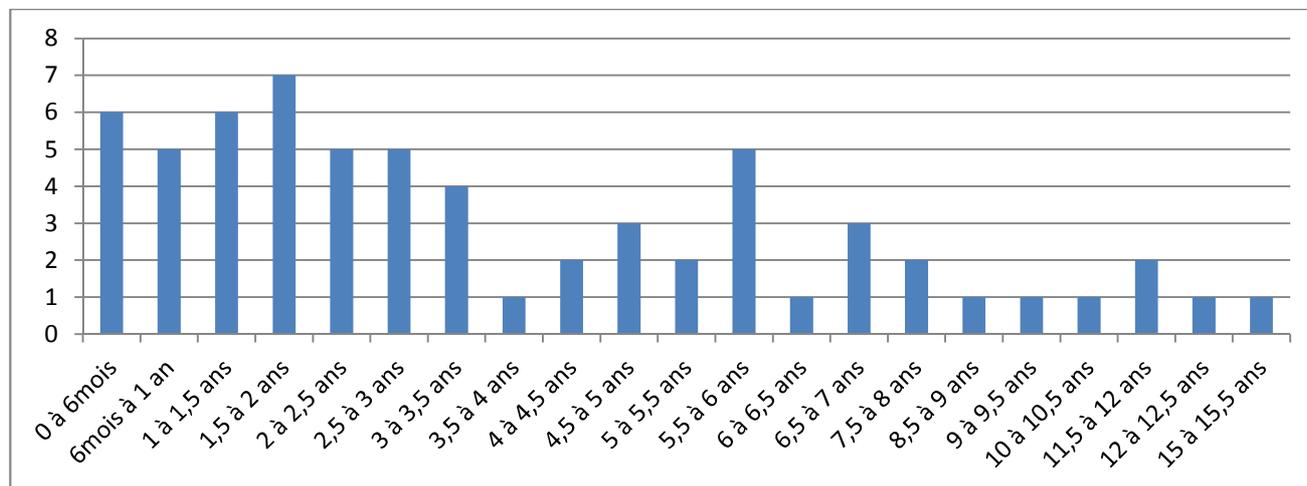
Tableau 4 : Diagnostics des enfants et adultes pris en charge

Diagnostics	Nombre	Commentaires
Troubles du spectre autistique (TSA)	47	
Psychoses	8	Il s'agit dans tous les cas de personnes adultes, la plus âgée ayant 54 ans.
Retard mental moyen et sévère	2	
Trouble de l'attention avec hyperactivité	2	
Troubles du comportement	1	
Syndrome tétra-pyramidal	1	
Syndrome Smith-Magenis	1	
Encéphalopathie	1	
Diagnostic non précisé	2	

Source : Données transmises par l'association le «Silence des Justes».

Fin mars 2017, la durée de présence des enfants et adultes dans les lieux d'accueil de jour et d'hébergement gérés par le «Silence des Justes» va de quelques mois à plus de 15 ans (un adulte de 48 ans pris en charge en accueil de jour). Les séjours sont supérieurs à un an pour 83% des enfants et adultes accueillis, et à deux ans pour 63% d'entre eux. Ces longues durées de séjour, pour des patients atteints de pathologies allant souvent avec des troubles importants du comportement mal tolérés dans d'autres structures médico-sociales, souvent instables, laissent penser que les prises en charge offertes ont eu des effets positifs.

Graphique 1 : Nombre de personnes selon la durée de prise en charge au 31 mars 2017 au sein des structures gérées par le «Silence des Justes»



Source : Données transmises par l'association le «Silence des Justes».

L'accueil de jour de Saint-Denis, est autorisé pour 12 places et la prise en charge d'enfants de 6 à 18 ans et de jeunes adultes de 18 à 25 ans. Pourtant, il y a dans la file active huit adultes de plus de 25 ans, le plus âgé ayant 54 ans.

2.3 L'activité de ces structures d'accueil et d'hébergement vise à socialiser les personnes gravement handicapées qui lui sont adressées et à améliorer leurs capacités cognitives

Les structures d'accueil et d'hébergement gérées par le «Silence des Justes» sont des lieux de vie ouverts sur l'extérieur. Les enfants et jeunes adultes accueillis en hébergement suivent tous un programme d'activité, soit à l'extérieur de l'association (admission en hôpital de jour pédopsychiatrique, consultations médicales ou paramédicales...), soit au sein ou à partir des accueils de jour (piscine, cirque, théâtre en partenariat avec la Maison des jeunes et de la culture...). Les appartements sont donc inoccupés dans la journée. De plus sont organisés des séjours de rupture dans des centres de vacances et de loisirs à Morzine en Haute-Savoie et à Damville dans l'Eure.

Chaque enfant ou jeune adulte autiste est suivi en permanence par un encadrant qui l'accompagne dans ses activités, qui l'assiste pendant les repas.

Les prises en charge au sein des accueils de jour peuvent être quotidiennes ou séquentielles (deux jours par semaine par exemple).

L'association emploie un médecin psychiatre et un médecin généraliste, chacun pour 0,46 ETP. Le psychiatre suit le traitement de tous les enfants et jeunes adultes accueillis. C'est lui qui prend la responsabilité du traitement médicamenteux prescrit, après discussion avec le médecin traitant de la personne handicapée. Il renouvelle les ordonnances.

L'association a, depuis mars 2016, un peu étoffé son équipe médicale et paramédicale. Seul le psychiatre était employé alors. Le nombre des infirmières est passé de 2 ETP à 3,57 plus une aide soignante à mi-temps, le nombre de psychologues de 4,11 ETP à 4,15, le nombre de psychomotriciennes de 2,25 ETP à 3,48. S'ajoutent à ces professionnels une cadre infirmière et deux art-thérapeutes à temps complet, déjà présents en 2016. Ces effectifs permettent à la fois de prendre en charge en individuel certains patients et de travailler sur le fonctionnement collectif du personnel.

Un dossier informatisé, regroupant pour chaque personne prise en charge trois parties distinctes (médicale, éducative, administrative), d'accès limité, est en cours de finalisation.

Des outils de suivi de l'état des enfants accueillis sont utilisés.

Les équipes médicales pédopsychiatriques rencontrées par la mission affirment travailler en confiance avec le «Silence des Justes». Des cas difficiles sont confiés à cette association, souvent refusés par d'autres structures médico-sociales. Malgré l'éclatement des lieux d'hébergement sur plusieurs sites, les enfants et jeunes adultes autistes accueillis semblent trouver les repères nécessaires et voient leurs comportements hétéro et auto-agressifs régresser, selon les témoignages recueillis par la mission auprès du personnel de l'association et des médecins ayant orienté là leurs patients et amenés à les revoir en consultation.

2.4 Les effectifs en personnels éducatifs sont importants, mais un tiers d'entre eux seulement est formé

Le rapport d'inspection datant de mars 2016 fait état d'un effectif total employé par le «Silence des Justes» de 182 personnes, pour 103 ETP. Il souligne que plusieurs de ces agents «*sont peu qualifiés au regard des problématiques des personnes accueillies*».

Le jour de la mission menée par l'IGAS, l'association employait 234 personnes. Le personnel éducatif comprend 163 agents, auxquels il faut ajouter deux instituteurs. Sur ces 163 agents

éducatifs, la plupart en CDI¹³, 45 seulement sont diplômés¹⁴ et cinq suivent une formation d'éducateur spécialisé. La moitié de ces 163 agents ont été recrutés il y a moins d'un an (entre fin mars 2016 et fin mars 2017, 33 agents éducatifs ont cessé leurs fonctions et 80 ont été recrutés).

Au titre de la formation continue, l'association a dépensé 108 492€ en 2016. Les formations portant sur la prise en charge des enfants et adultes accueillis ont concerné au total 95 participants (mais il n'est pas possible de savoir si certains d'entre eux ne sont pas comptés plusieurs fois).

Ce sont en général des salariés, nommés par l'association moniteurs adjoints d'animation (97 agents), n'ayant en fait aucune qualification professionnelle, qui sont présents dans les appartements, surtout la nuit. On peut se demander si ces agents sont toujours en capacité de faire face, de façon satisfaisante, aux comportements difficiles à gérer qui ne peuvent manquer de se produire chez ces personnes handicapées présentant de graves pathologies autistiques ou psychotiques. Aucun incident particulier n'a cependant été porté à la connaissance de la mission, ni par le « Silence des Justes », ni par l'ARS ou les conseils départementaux, ni par les équipes de pédopsychiatrie rencontrées.

2.5 La situation budgétaire de l'association paraît précaire

La mission n'a pas procédé à une analyse des comptes de l'association, n'étant pas mandatée pour cela. Cependant, certains éléments recueillis peuvent faire redouter une fragilité de la situation budgétaire du « Silence des Justes », malgré un prix de journée élevé.

La part du financement des activités du « Silence des Justes » assurée par l'ARS est stable, dans le cadre d'une dotation versée pour la structure d'accueil autorisée de 12 places implantée à Saint-Denis. La dotation globale allouée en 2016 a été de 1 098 161,18€, soit un prix de journée forfaitaire de 458,71€.

Le département 75 aussi acquitte régulièrement les factures qui lui sont adressées par le « Silence des Justes » pour des enfants placés par le juge.

Le conseil départemental du Val-de-Marne d'abord, en 2015, et le conseil départemental de Seine-Saint-Denis ensuite, pendant près d'un an, de mai 2016 à mars 2017, ont suspendu le règlement des factures que leur présentait le « Silence des Justes », en arguant de l'absence d'autorisation des structures d'accueil gérées par cette association, alors que le juge prenait des décisions de placement pour des enfants relevant de l'ASE. Par ailleurs, ces deux collectivités se sont alarmées du niveau élevé des prix de journée réclamés par le « Silence des Justes ». Dans un courrier du directeur général de l'association adressé le 8 février 2017 au conseil départemental de Seine-Saint-Denis, il est rappelé que la prise en charge annuelle à temps plein d'un enfant est de 295 850€ (794€ pour chaque jour du Lundi au vendredi ; et 890€ le samedi et le dimanche). L'association justifie ce prix par la lourdeur des cas pris en charge et la nécessité de recruter en conséquence un nombre important de professionnels.

Fin janvier 2017, le « Silence des Justes » n'a pas pu assurer la paie de ses salariés. Cette paie a été assurée à la mi-février grâce au versement par les collectivités territoriales d'une partie des sommes dues.

¹³ 19 CDD et 5 emplois d'avenir.

¹⁴ 24 éducateurs sur 30 ; 8 moniteurs éducateurs sur 12 ; 5 coordinateurs de projets sur 7 ; 4 aides-médico-psychologiques sur 5 ; 4 animateurs socio-éducatifs sur 5.

Le conseil départemental du Val-de-Marne et, depuis peu, celui de Seine-Saint-Denis ont décidé de s'aligner sur le tarif journalier fixé par l'ARS pour la seule structure d'accueil de jour de Saint-Denis autorisée. Le « Silence des Justes » a introduit de son côté un recours en justice pour obtenir de ces collectivités un règlement conforme aux tarifs fixés par son conseil d'administration.

Le financement du « Silence des Justes » est donc pour le moins chaotique, alors que l'association développe par ailleurs de nouveaux sites d'accueil et recrute du personnel supplémentaire. Le risque d'un effondrement brutal de cet édifice financier fragile est donc élevé, ce qui ne manquerait pas d'être préjudiciable aux enfants et adultes accueillis, qui devraient bénéficier en catastrophe d'une autre solution de prise en charge difficile à trouver¹⁵, si l'association se trouvait contrainte de cesser ses activités, n'ayant plus les moyens budgétaires de les poursuivre.

3 METTRE FIN AU STATU QUO EST NECESSAIRE, EN PRENANT EN COMPTE LES BESOINS DES ENFANTS ET ADULTES HANDICAPES « DIFFICILES », DANS LE CADRE D'UN PLAN D'ACTION

Si aucune voie de sortie n'est apparue évidente à aucun des acteurs, le statu quo serait la pire des options : la prise en charge d'enfants particulièrement vulnérables dans une structure non autorisée présente des risques pour les personnes, des risques juridiques pour l'ensemble des acteurs concernés, des risques de voir d'autres structures se prévaloir de cette situation pour s'émanciper du respect de certaines règles. Ni la sécurité, ni la qualité de la prise en charge, même répétée par tous les acteurs, ne sont aujourd'hui garanties. Le coût de cette prise en charge est de surcroît particulièrement élevé.

Le principal risque, avéré, est cependant celui d'une fermeture brutale du fait d'une absence de financement ou d'une décision de justice. Il exposerait de nombreux enfants particulièrement fragiles à des ruptures de prise en charge dramatiques.

3.1 L'association le «Silence des Justes» doit changer de stratégie pour assurer son existence

Le "Silence des Justes" accueille des enfants et adultes handicapés qui, le plus souvent, n'ont pas trouvé de places dans des structures médico-sociales adaptées à leur état, voire en ont été renvoyés du fait de leurs troubles du comportement jugés trop importants. Les équipes médicales rencontrées par la mission ont toutes confirmé les difficultés dans lesquelles elles se trouvent pour mettre fin à des hospitalisations qui, à la longue, sont devenues selon leur propres termes « maltraitantes » pour des enfants et adolescents, voire des jeunes adultes, présentant des troubles autistiques avec des comportements hétéro ou auto-agressifs importants. L'examen de quelques cas individuels montre le désarroi dans lequel se trouvent des familles dépassées par les troubles de leurs enfants, épuisées par des années de prise en charge au domicile familiale, cherchant en vain un accueil durable. Dans ce contexte, le « Silence des Justes » propose des prises en charge dont la qualité n'est contestée ni par les familles, ni par les équipes médicales en relation avec cette association, ni même par les administrations qui parfois font appel à lui quand aucune autre solution d'hébergement ne s'est révélée possible.

¹⁵ Le cas s'est déjà produit en juillet 2016 pour un enfant que l'association, faute de financement, a dû renvoyer dans un IME. L'IME, ne pouvant pas faire face à la dégradation rapide de l'état de cet enfant, l'a adressé dans un service d'hospitalisation psychiatrique où il se trouve toujours.

- *Le « Silence des Justes », sûr de son bon droit, impose un rapport de force à l'administration de l'Etat et des collectivités territoriales*

Le « Silence des Justes » répond à un besoin et effectue un travail difficile. L'accueil et l'accompagnement d'enfants et d'adultes aussi lourdement handicapés sont des tâches éprouvantes pour les professionnels qui s'en chargent. Aussi l'association le « Silence des Justes » ne comprend pas les différends qui l'opposent aux administrations de l'Etat et des collectivités territoriales, quand elle réclame d'être rétribuée pour les activités qui ont été les siennes et, qui plus est, qu'elle a réalisées à la demande des juges ou de l'ARS ou de tel ou tel conseil départemental. Elle a le sentiment qu'on ne reconnaît pas suffisamment son existence et les services qu'elle est parfois la seule à pouvoir rendre. Pourtant, elle n'est pas un passager clandestin dans le dispositif général de prise en charge des enfants et adultes autistes en région parisienne. Elle est bien connue depuis plus d'une dizaine d'années. Elle dispose d'une autorisation pour une structure d'accueil de jour à Saint-Denis depuis 2007. Et un jugement récent de la Cour d'appel de Paris a confirmé la légalité des accueils qu'elle réalise à la demande des juges des enfants.

Pour le « Silence des Justes », la priorité est de répondre le mieux possible aux besoins des enfants. Aux administrations ensuite de régler les questions d'autorisation et de financement. Dans un courrier adressé au directeur général de l'ARS, en date du 27 janvier 2017, l'association va même assez loin en accusant les administrations auxquelles elle a affaire de « *tentatives d'interdire dans les faits la vie aux enfants, adolescents et adultes* » qu'elle prend en charge. Sûre de son bon droit, l'association menace alors, dans le même courrier, d'alerter les médias « *sur les agissements de ces administrations qui constituent dans les faits une violation des dispositions de la convention internationale des droits de l'enfant* ».

La stratégie de l'association le « Silence des Justes » est claire. L'association entend d'abord répondre à des besoins impérieux, l'accueil d'enfants et d'adultes handicapés sans solution de prise en charge adaptés à leur situation¹⁶. Pour cela, elle développe autant qu'elle le peut toutes les structures d'accueil et d'hébergement nécessaires, sans attendre d'y être autorisée. Pour elle, nécessité fait loi. Quant à l'administration, mise devant le fait accompli, menacée d'un scandale médiatique si elle n'apporte pas les soutiens qui lui sont demandés, elle sera d'autant plus en difficulté pour contrecarrer ces initiatives que le « Silence des Justes » aura atteint une taille importante¹⁷. Et son autorité, quand elle rappelle fermement à l'association ses obligations, quand elle refuse d'accorder les financements réclamés, paraît bien émoussée par ses atermoiements et ses contradictions.

- *La stratégie adoptée par le « Silence des Justes » met en danger les enfants et adultes accueillis*

L'association le « Silence des Justes » n'est pas sourde aux observations faites par les administrations à son endroit. A la suite de l'inspection réalisée en mars 2016, elle a corrigé point par point les anomalies relevées par les inspecteurs. Elle entend manifestement être irréprochable sur les conditions d'accueil qu'elle assure, parce qu'elle veut toujours veiller aux intérêts des enfants et adultes pris en charge. Cependant, ces intérêts sont menacés par le modèle de développement de ses structures choisi pour les satisfaire.

L'existence d'un régime d'autorisation est protectrice pour les enfants et adultes handicapés. Elle empêche la création d'établissements pouvant offrir des conditions de prise en charge dégradées à des personnes en situation de grande vulnérabilité. Cette protection va avec des contraintes. Les

¹⁶ La structure de jour de Saint-Denis autorisée en 2007 pour l'accueil de personnes handicapées âgées de 6 à 25 ans, prenait déjà en charge depuis 2001 un adulte de 38 ans. Elle en accueille aujourd'hui plusieurs.

¹⁷ Après une inspection en mars 2016 relevant le caractère illégal des structures ouvertes par l'association, le « Silence des Justes » est passé de 11 sites ouverts à 17.

refuser pour soi, quelles qu'en soient les raisons, c'est encourager d'autres promoteurs, moins scrupuleux que le « Silence des Justes », à s'en affranchir.

Le « Silence des Justes » est d'accord pour s'inscrire dans une procédure de régularisation de sa situation, à condition que l'appel à projets le lui permettant ait un contenu adapté à l'expérience particulière qui est la sienne, débouche sur la création d'une structure à caractère expérimental. En attendant, l'association développe ses structures et applique des tarifs non négociés. Bref, elle impose ses critères de qualité, ses tarifs et son rythme de développement, demandant que la solidarité collective dont les administrations sont comptables se plie à ses attentes, sans savoir si cela se fera ou non au détriment d'autres réponses à apporter à d'autres besoins, les ressources publiques étant forcément limitées.

Cette façon de faire expose forcément à des tensions avec des financeurs en difficulté pour suivre la course en avant dans laquelle ils sont ainsi entraînés. Trop engagée dans un développement dont elle estime seule le bien fondé, l'association risque de se trouver face à des charges lourdes à supporter, notamment sur le plan de ses dépenses en personnel, sans disposer des assurances nécessaires sur les capacités de ses financeurs à la soutenir. La conséquence pourrait être une mise en faillite de l'association, avec ses effets désastreux sur la prise en charge des enfants et adultes accueillis, obligés d'être transférés sans préparation vers d'autres structures.

➤ *La stratégie du coup de force permanent avec les administrations installe le « Silence des Justes dans une position précaire*

Le risque de faillite n'est pas improbable. Déjà en 2007, l'association a dû adopter un plan de redressement pour faire face à ses difficultés financières. Au début de l'année 2017, elle ne pouvait plus payer son personnel. De telles situations ne peuvent manquer de se reproduire si l'association ne change pas sa stratégie de développement.

S'il est normal qu'une association affirme sa conception d'une bonne prise en charge des enfants et adultes autistes, ait des projets de développement et cherche à les faire aboutir, elle doit cependant, pour réaliser ses objectifs, accepter d'entrer dans un cadre de négociation avec les administrations comptables de la solidarité collective à mobiliser. Ce cadre n'a rien d'un arbitraire. Il est défini par la loi et les règlements. Il peut se révéler imparfait, trop étroit, on peut aspirer à le voir évoluer, mais seul le dialogue organisé entre administrations et promoteurs de projets peut permettre d'en tirer le meilleur parti. Il n'y a pas d'autre choix pour bâtir des réponses stables aux besoins des enfants et adultes autistes qui pâtiraient de toute organisation incertaine de leur prise en charge. Rien de solide et de durable ne saurait se construire en dehors de ce dialogue et de l'acceptation de ses règles.

3.2 Il faut engager un processus de régularisation de la situation de cette structure d'accueil

3.2.1 Les raisons pour lesquelles la mission recommande une mesure exceptionnelle de régularisation de la situation du « Silence des Justes »

Cette structure d'accueil est de fait un établissement médico-social permettant de répondre aux besoins, dans des conditions qui ne sont pas contestées sur le plan de leur qualité par ses partenaires tant médicaux qu'administratifs. Le rapport d'inspection de 2016 relève cependant de manifestes écarts à la réglementation qui ont justifié la saisine du parquet et l'instruction en cours.

Cette mission de l'IGAS ne peut présumer des suites que la justice donnera à cette situation, en revanche elle peut contribuer à concevoir comment le service effectivement rendu par une structure non régulièrement autorisée mais fréquemment sollicitée pourrait perdurer.

L'inspection de 2016 ne mentionne qu'à la marge la qualité de la prise en charge, et les inspecteurs, rencontrés dans le cadre de ces travaux, l'évoquent d'ailleurs dans des termes plutôt positifs : « *des professionnels plutôt bienveillants, s'adaptent à des problématiques qu'ils découvrent au fur et à mesure, malgré un manque de formation initiale* » ; « *volonté de l'association de structurer le travail* » ; « *la tranquillité des enfants signe que c'est sans aucun doute une structure qui contient* » etc.

Les seules alternatives aujourd'hui pour ces enfants résident dans la médicalisation de chambres d'hôtels pour des enfants de l'ASE avec de très lourds troubles du comportement, des orientations vers la Belgique, que l'on souhaite précisément limiter, des hospitalisations prolongées.

En attendant l'aboutissement des démarches en cours associant l'ARS et les collectivités départementales pour financer des établissements adaptés ou des équipes mobiles en appui des établissements classiques, la mission recommande de rétablir en droit la situation de fait créée par tous les acteurs et le « Silence des Justes ».

Dans l'intervalle du développement de nouvelles capacités, fermer une structure qui est la seule à assurer l'aval de l'hospitalisation pédopsychiatrique, sans solutions alternatives immédiates et alors qu'une trentaine d'autres enfants sont pris en charge à l'hôtel, ne paraît pas envisageable, malgré l'incontestable irrégularité juridique de la situation.

L'article 67 de la loi ASV permet de régulariser des structures qui n'ont jamais reçu d'autorisation existantes avant la loi de 2002. Le « Silence des Justes » ne peut bénéficier de cette mesure, car il dispose bien d'une autorisation, mais pour un cadre bien plus restreint que celui de son activité réelle.

Depuis 2010, une extension supérieure à 30% de la capacité d'un ESMS doit s'inscrire dans le cadre d'un appel à projet. Si le « Silence des Justes » a vu ses capacités croître bien au-delà, c'est par une progression continue réalisée au fur et à mesure de décisions individuelles de placement par les juges des enfants. Les juges des enfants n'étant pas, sauf analyse contraire de la Cour de cassation, bridés par le droit de l'autorisation précisé dans le CASF, il est difficile pour l'autorité administrative de contester des placements judiciaires.

Parce qu'il y a eu une autorisation, ce n'est pas l'existence de la structure mais son format qui est en cause. La combinaison de décisions individuelles des juges, l'évidence des besoins auxquels le « Silence des Justes » répond, le renouvellement annuel de l'arrêté de tarification par l'ARS qui, selon la Cour d'appel, vaut autorisation, ainsi que la constance des orientations par les médecins, les autorités sanitaires elles-mêmes et aussi certains Conseils départementaux, conduisent à recommander une mesure exceptionnelle de régularisation *a posteriori*, en accordant le statut de structure expérimentale¹⁸, pour une durée limitée dans le temps.

A cette mesure exceptionnelle de régularisation prenant acte d'une existence de fait établie par décisions judiciaires renouvelées, on doit associer des exigences strictes vis-à-vis de la structure concernée et des orienteurs. Du respect de ces exigences dépendra le renouvellement de l'autorisation accordée.

¹⁸ Article L312-1 alinéa 12 et L313-7 du CASF.

3.2.2 Cette régularisation devrait être conditionnelle et un accompagnement de l'association est à mettre en place

La mission recommande de régulariser la situation du dispositif d'accueil et d'hébergement géré par le « Silence des Justes », mais en veillant à ce que celui-ci continue d'apporter le service qui est le sien aujourd'hui. Le « Silence des Justes » doit en effet rester une structure capable d'accueillir en urgence des enfants présentant des TSA avec des troubles importants du comportement, difficiles à admettre dans d'autres établissements médico-sociaux actuellement existants. L'autorisation provisoire qui pourrait lui être accordée devrait donc le préciser.

Cet accueil en urgence d'enfants et jeunes adultes autistes présentant des troubles du comportement importants, nécessitant un encadrement en personnel et des prises en charge adaptées, peut justifier d'accorder une autorisation provisoire à caractère exceptionnel.

En s'en tenant strictement aux structures existantes (la question des extensions à Mériel et à Sarcelles devant être traitées à part), le processus de régularisation et d'accompagnement proposé par la mission pourrait suivre plusieurs étapes :

- Dresser la liste des points précis sur le plan de l'organisation, du fonctionnement et de la gestion devant être améliorés sans délai. La structure a fait l'objet d'une inspection il y a un an, menée conjointement par l'ARS et le Conseil départemental de Seine-Saint-Denis. Il est nécessaire que ces mêmes autorités publiques, associées aux autres collectivités territoriales concernées, établissent, avec l'association le « Silence des justes », un inventaire précis des mesures à prendre sans délai pour permettre d'accorder une autorisation provisoire. A cette occasion, il conviendrait d'apprécier l'ampleur exacte des difficultés budgétaires dans lesquelles l'association pourrait se retrouver, conduisant à une cessation brutale de son activité (situation qui a bien failli se produire en début d'année 2017).
- Accorder une autorisation provisoire (deux ans), reprenant les conditions à remplir pour prolonger ou pas l'autorisation. Prévoir, parmi ces conditions, la transmission par l'association d'un compte rendu régulier de l'état d'avancée des progrès.
- Utiliser un délai d'un an au maximum pour :
 - consolider le projet de la structure d'accueil et stabiliser son développement ;
 - formaliser le projet d'accueil et déterminer les effectifs et les compétences nécessaires ;
 - faire le point sur l'immobilier actuel et futur ;
 - consolider la gestion de la structure ;
 - mener à bien une véritable discussion budgétaire, avec une mise à plat complète notamment des effectifs, des qualifications, des rémunérations, des temps de travail (congrés avec CC 66), de façon à parvenir à un prix de journée négocié dans le cadre d'un financement mixte département et assurance maladie.
- Obtenir de l'association, au titre des mesures à prendre sans délai pour bénéficier d'une autorisation provisoire, qu'elle recrute un consultant expérimenté, pour être aidée dans l'élaboration d'un projet d'établissement satisfaisant dans toutes ses dimensions (ingénierie administrative, financière, ressources humaines mais aussi prise en charge médico-sociale structurée).
- Définir avec les interlocuteurs hospitaliers un dispositif d'évaluation clinique de la situation des enfants, prenant en compte la satisfaction des parents, rendu nécessaire par le caractère expérimental de la structure d'accueil.
- Prolonger ou pas l'autorisation à l'issue du bilan d'évaluation.

3.3 Etablir et mettre en œuvre un programme d'action en faveur de ces enfants et jeunes adultes handicapés présentant d'importants troubles du comportement

En examinant la situation particulière du dispositif d'accueil géré par le "Silence des Justes", la mission a relevé l'existence de plusieurs problèmes dans la prise en charge en Ile-de-France des enfants et jeunes adultes handicapés présentant d'importants troubles du comportement, au-delà de la question bien documentée par ailleurs des besoins en structures médico-sociales. Une analyse rigoureuse de ces problèmes mériterait d'être conduite, afin de déterminer un programme d'action permettant de les corriger. Cette tâche n'entraîne pas dans le cadre de cette mission. Un tel programme d'action pourrait découler du Projet Régional de Santé (PRS) en cours d'élaboration. Quelques constats et observations ici rapportés permettent d'en montrer la nécessité. Ils pourraient servir d'axes de travail à partir desquelles seraient déterminées les actions pour améliorer la prise en charge des enfants et adultes autistes présentant d'importants troubles du comportement en Ile-de-France.

➤ *Les conditions d'hospitalisation à l'USIDATU de la Salpêtrière ne sont pas acceptables*

Le service de pédopsychiatrie de l'hôpital de la Salpêtrière gère une unité sanitaire interdépartementale d'accueil temporaire d'urgence pour les patients atteints d'autisme ou de troubles envahissant du développement (USIDATU). Il comprend 16 lits répartis en deux unités séparées par une porte, l'une réservée aux enfants, l'autre aux adolescents et parfois jeunes adultes.

Ce service, qui adresse des patients au « Silence des Justes », a été visité par la mission. Implanté à un premier étage d'un bâtiment rectangulaire et ancien, c'est un long couloir d'une largeur de moins d'un mètre, sur lequel s'ouvre toutes les pièces, d'un même côté (chambres, salle de bain exigüe, salle de soin, salle d'activité). Les portes et revêtements muraux sont en mauvais état. Les dimensions des pièces sont petites. Il n'y a pas d'espace extérieur utilisable.

Les dégradations des locaux constatables dans ce service, et le caractère cellulaire des chambres au mobilier réduit à un simple matelas de mousse posé à même le sol, s'expliquent bien sûr par le type de patients accueillis. Cependant, l'architecture générale de ce service ne peut qu'apparaître inadaptée à la prise en charge de patients, certes présentant des comportements hétéro et auto-agressifs importants, souvent destructeurs, mais exigeant aussi d'évoluer dans des espaces mieux conçus, moins carcéraux, quand ils peuvent y faire des séjours de plusieurs mois. Par ailleurs, le caractère exigü de ces locaux doit vraisemblablement rendre plus compliqué le travail du personnel soignant confronté à la gestion d'une violence de leurs patients souvent difficile à maîtriser.

➤ *Les établissements médico-sociaux et les ITEP, dans le contexte d'une offre d'accueil insuffisante en places, ont tendance à sélectionner les enfants qu'ils accueillent*

Certains IME, voire des ITEP, refuseraient d'admettre des enfants autistes présentant des troubles du comportement ou, après les avoir accueillis, les renverraient vers un service hospitalier psychiatrique, estimant ne pas pouvoir faire face aux difficultés de ces prises en charge. Plusieurs cas individuels ont été à ce sujet rapportés à la mission. Dans un contexte où la demande est très supérieure à l'offre, la tentation serait grande pour les établissements d'accueillir les enfants exigeant d'eux le moins possible d'adaptation de leur organisation et de leur fonctionnement.

Il arrive, semble-t-il, dans un nombre de cas non négligeable, que le juge des enfants ait recours à une ordonnance de placement pour imposer l'admission d'un enfant dans un de ces établissements qui entendent opérer une sélection de leurs entrées en retenant les cas les plus faciles à prendre en charge. Ces pratiques mériteraient d'être objectivées. Lorsqu'elles existent, il conviendrait de prévoir, dans les futurs contrats d'objectifs et de moyens (COM) passés avec ces établissements, des évolutions des organisations et fonctionnements internes leur permettant de prendre en charge ces

cas difficiles. La mise en œuvre de ces dispositions inscrites dans les COM ferait ensuite l'objet d'une évaluation.

- *Les conseils départementaux n'ont pas tous le même suivi des enfants bénéficiant d'un placement direct par le juge*

Le « Silence des Justes » accueille des enfants, en général en placement direct par le juge, relevant de l'ASE de plusieurs conseils départementaux. Il est apparu à la mission que le suivi de ces enfants est différent selon les services qui le réalisent. Une mise à plat des pratiques et la définition d'un suivi obéissant aux mêmes modalités, quelle que soit la collectivité territoriale concernée, seraient souhaitables.

- *Le dispositif d'accueil des personnes autistes, en aval de l'hospitalisation, devrait être organisé en réseau*

Le "Silence des Justes" parvient à faire face à l'urgence en créant des places d'accueil supplémentaires sans autorisation. Ce procédé ne sera plus possible quand l'association est invitée à entrer dans un cadre légal de développement. Le risque sera alors que la structure, plus ou moins rapidement occupée toute entière par des séjours prolongés, ne puisse plus jouer son rôle d'accueil en urgence. Il serait donc nécessaire d'inscrire l'activité du « Silence des Justes » dans un réseau de prise en charge graduée de ces personnes autistes, enfants et jeunes adultes, organisant leur orientation vers d'autres structures existantes ou à créer pour des séjours de moyen et long terme, à partir d'une prise en charge en urgence, plus ou moins longue, au « Silence des Justes ».

3.4 Mettre en place un comité de suivi associant ARS et collectivités territoriales concernées

La mission a constaté de bonnes relations de travail entre l'ARS et les collectivités territoriales. Celles-ci restent cependant informelles et les contacts avec le « Silence des Justes » ont souvent eu lieu en bilatéral, n'impliquant pas forcément les autres administrations concernées.

Le processus de régularisation dans lequel l'association pourrait être invitée à s'engager nécessitera un suivi organisé, associant l'ARS et les collectivités territoriales concernées. Il s'agira en effet pour ces administrations :

- d'établir une expertise partagée des progrès réalisés par rapport aux objectifs assignés à l'association ;
- d'identifier les dispositions à prendre pour aider l'association dans son cheminement, à partir des comptes rendus réguliers que celle-ci pourrait faire des mesures prises et des éventuelles difficultés rencontrées ;
- d'arrêter une position commune au vu des résultats obtenus.

Ce comité de suivi pourrait servir aussi à fixer le contenu d'un programme d'action plus général visant à améliorer la prise en charge des enfants et adultes autistes présentant d'importants troubles du comportement. Il en évaluerait ensuite la bonne mise en œuvre.

LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ
SECRETARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DES PERSONNES HANDICAPÉES ET DE LA LUTTE CONTRE
L'EXCLUSION

Les Directeurs des cabinets

CAB/OV/JDM/D17-004165

Paris, le 20 FEV. 2017

Note à l'attention de
Monsieur Pierre BOISSIER
Chef de l'Inspection générale des Affaires sociales

**Objet : Mission de contrôle des structures médico-sociales gérées par l'association
« Le Silence des Justes - Ohalei Yaakov ».**

L'association citée en objet a été, créée en 1996 sous la forme d'un organisme de vacances. Elle a bénéficié d'une première autorisation médico-sociale en novembre 2007 sur des crédits de réserve ministérielle, sous la forme d'un centre d'accueil temporaire de jour.

Suite à plusieurs réclamations et témoignages faisant état d'une gestion parallèle de plusieurs appartements d'accueil sans autorisation, une inspection a été menée en application des articles L. 313-13, L. 313-15 du CASF et des articles L. 331-1 et suivants du même code par lettre de mission du Directeur général de l'ARS Ile-de-France et de la Directrice générale adjointe Solidarités du Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis en date du 23 février 2016.

Cette inspection ayant fait état de nombreux dysfonctionnements, nous vous demandons de diligenter, dans les meilleurs délais et sur la base des constats de l'inspection susmentionnée menée les 24 et 30 mars 2016, une mission de contrôle de la structure, et de formuler des propositions la concernant.

Votre mission doit permettre d'évaluer si la structure peut faire l'objet d'une régularisation, ou si des solutions alternatives doivent être envisagées et dans ce cas dans quelles conditions et délais.

Nous vous prions de bien vouloir me faire parvenir votre rapport définitif pour le 30 mars.


Etienne CHAMPION


Olivier VEBER

14, AVENUE DUQUESNE 75007 PARIS TÉL : 01.40.56.60.00

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Association le “Silence des Justes”:

- M. BENHAMOU Stéphane, directeur général
- M. PEREZ Stéphane, directeur général adjoint
- M. GUAMS Jean-François, directeur unité adolescents

ARS Ile-de-France :

- M. BOURQUIN Marc, directeur de l’offre médico-social
- M. HORREARD Jean-Philippe, directeur délégué départemental 75
- Mme DA COSTA FERREIRA Carla, IASS à la DT93
- Dr DEBERTRAND Pierre-Emmanuel, médecin à la DT75
- Mme LECOAT Laure, responsable du pôle autonomie à la DT75
- Mme MECHECHAR Hannifa, coresponsable de la cellule personne handicapée, référente autisme

DGCS

- M. LE MORVAN Franck, directeur de projet chargé du droit de l’autorisation

Conseil départemental de Seine-Saint-Denis :

- Mme DELPAL Bérénice, directrice
- Mme ZIMINI Yamina, chef du service adjoint chargé du secteur juridique et décisionnel de l’aide sociale à l’enfance

Département de Paris :

- M. RAYMOND Jean-Paul, directeur DASES
- Mme MAAC Geneviève, chargée de mission

Conseil départemental du Val-de-Marne :

- Mme RIMBAULT Chantal, directrice enfance famille

Service de pédopsychiatrie de la Salpêtrière :

- Pr COHEN David
- Dr GUINCHAT Vincent

UMI Centre :

- Dr ASSOULINE Moïse, chef de service

UMI Est

- Pr LAZARTIGUES Jean-Paul, chef de service