

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N° 427708

DEPARTEMENT DE MAINE-ET-LOIRE
c/ Mlle .

Ordonnance du 13 mars 2019

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

Mlle . a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nantes de l'admettre provisoirement au bénéfice de l'aide juridictionnelle et, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'une part, d'enjoindre au département de Maine-et-Loire d'assurer son hébergement et de pourvoir à ses autres besoins fondamentaux sans délai, sous astreinte de 250 euros par jour de retard et, d'autre part, d'enjoindre au préfet de Maine-et-Loire d'assurer son hébergement et de pourvoir à ses autres besoins fondamentaux sans délai dès la notification de l'ordonnance à intervenir. Par une ordonnance n° 1900735 du 24 janvier 2019, le juge des référés du tribunal administratif de Nantes a, à l'article 1^{er}, prononcé un non-lieu à statuer sur les conclusions relatives à l'aide juridictionnelle, à l'article 2, enjoint au département de Maine-et-Loire de proposer à Mlle . un hébergement d'urgence dans un délai de 48 heures à compter de la notification de cette ordonnance dans l'attente de la décision du juge des enfants saisi par l'intéressée, à l'article 3, mis les frais de l'instance à la charge du département de Maine-et-Loire et, à l'article 4, rejeté le surplus des conclusions de la demande.

Par une requête, enregistrée le 5 février 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le département de Maine-et-Loire demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

- 1°) d'annuler cette ordonnance ;
- 2°) de rejeter la demande de première instance présentée par Mlle .

Il soutient que :

- la demande de première instance de Mlle . était irrecevable dès lors que le juge administratif n'est pas compétent pour ordonner à un département d'accueillir une personne se déclarant mineure dont il a estimé à l'issue de l'accueil provisoire d'urgence que sa situation ne justifiait pas la saisine de l'autorité judiciaire ;
- c'est à tort que le juge des référés du tribunal administratif n'a pas opposé à Mlle . d'exception de recours parallèle ;

- si Mlle [redacted] est effectivement mineure, sa demande de première instance était irrecevable dès lors qu'elle ne disposait pas, en l'absence des circonstances particulières qui résulteraient d'un placement ordonné par l'autorité judiciaire, de la capacité pour agir en justice ;

- son refus de prendre en charge Mlle [redacted] à l'issue de l'accueil provisoire d'urgence prévu par les articles L. 223-2 et R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles et en l'absence de décision du juge judiciaire la lui confiant ne caractérise pas une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ;

- la minorité de Mlle [redacted] n'est pas établie.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 mars 2019, Mlle [redacted] conclut, à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, à ce qu'il soit enjoint au préfet de Maine-et-Loire de lui assurer, sans délai et au besoin sous astreinte, un hébergement répondant aux exigences liées à sa qualité de mineure et, en tout état de cause, à ce que soit mise à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'urgence reste caractérisée, l'hébergement qui lui a été proposé par le département ne l'ayant été qu'en exécution de l'ordonnance litigieuse ;

- les moyens soulevés par le département de Maine-et-Loire ne sont pas fondés.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 6 mars 2019, l'association « La Cimade » demande au Conseil d'Etat, à titre principal, de rejeter la requête et, à titre subsidiaire, d'enjoindre au préfet de Maine-et-Loire d'assurer à Mlle [redacted], sans délai et au besoin sous astreinte, un hébergement répondant aux exigences liées à sa qualité de mineure, par les mêmes motifs que ceux exposés par Mlle [redacted].

Par un mémoire en intervention, enregistré le 6 mars 2019, l'association Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI) demande au Conseil d'Etat, à titre principal, de rejeter la requête et, à titre subsidiaire, d'enjoindre au préfet de Maine-et-Loire d'assurer à Mlle [redacted], sans délai et au besoin sous astreinte, un hébergement répondant aux exigences liées à sa qualité de mineure, par les mêmes motifs que ceux exposés par Mlle [redacted].

La requête a été communiquée à la ministre des solidarités et de la santé, qui n'a pas présenté d'observations.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

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

- le code civil ;

- l'arrêté du 17 novembre 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de l'évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille ;

- le code de justice administrative.

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, le département de Maine-et-Loire, d'autre part, Mlle [redacted] et la ministre des solidarités et de la santé ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du 7 mars 2019 à 11 heures au cours de laquelle ont été entendus :

- Me Delamarre, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat du département de Maine-et-Loire ;

- les représentants du département de Maine-et-Loire ;

Mlle [redacted] - Me Gury, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de [redacted] et du GISTI ;

- la représentante de Mlle [redacted] ;

- le représentant de la Cimade ;

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

Considérant ce qui suit :

1. La Cimade et le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI) justifient, eu égard à leur objet statutaire et à la nature du litige, d'un intérêt suffisant pour intervenir dans la présente instance au soutien des conclusions présentées par Mlle [redacted].

Leurs interventions sont, par suite, recevables.

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

3. Mlle [redacted], ressortissante camerounaise, a été recueillie à titre provisoire par le service de l'aide sociale à l'enfance de Maine-et-Loire le 29 août 2018. L'évaluation de sa situation ayant conduit à conclure à sa majorité, le président du conseil départemental a interrompu sa prise en charge le 25 septembre 2018. Mlle [redacted] a saisi de sa situation le juge des enfants du tribunal de grande instance d'Angers le 25 octobre 2018. Elle a également saisi le juge des référés du tribunal administratif de Nantes sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, en lui demandant d'enjoindre au département de Maine-et-Loire et au préfet de ce département d'assurer son hébergement et de pourvoir à ses autres besoins fondamentaux sans délai. Le département de Maine-et-Loire relève appel, en tant qu'elle lui fait grief, de l'ordonnance du 24 janvier 2019 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Nantes lui a enjoint de proposer à Mlle [redacted] un hébergement d'urgence dans un délai de quarante-huit heures dans l'attente de la décision du juge des enfants.

4. L'article 375 du code civil dispose que : « *Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère*

conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public (...) ». Aux termes de l'article 375-3 du même code : « Si la protection de l'enfant l'exige, le juge des enfants peut décider de le confier : / (...) 3° A un service départemental de l'aide sociale à l'enfance (...) ». L'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles dispose que : « Le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département chargé des missions suivantes : / (...) 4° Pourvoir à l'ensemble des besoins des mineurs confiés au service et veiller à leur orientation (...) ». L'article L. 222-5 du même code prévoit que : « Sont pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur décision du président du conseil départemental : (...) / 3° Les mineurs confiés au service en application du 3° de l'article 375-3 du code civil (...) ». L'article L. 223-2 de ce code dispose que : « Sauf si un enfant est confié au service par décision judiciaire ou s'il s'agit de prestations en espèces, aucune décision sur le principe ou les modalités de l'admission dans le service de l'aide sociale à l'enfance ne peut être prise sans l'accord écrit des représentants légaux ou du représentant légal du mineur ou du bénéficiaire lui-même s'il est mineur émancipé. / En cas d'urgence et lorsque le représentant légal du mineur est dans l'impossibilité de donner son accord, l'enfant est recueilli provisoirement par le service qui en avise immédiatement le procureur de la République. / (...) Si, dans le cas prévu au deuxième alinéa du présent article, l'enfant n'a pas pu être remis à sa famille ou le représentant légal n'a pas pu ou a refusé de donner son accord dans un délai de cinq jours, le service saisit également l'autorité judiciaire en vue de l'application de l'article 375-5 du code civil. ». L'article R. 221-11 du même code dispose, dans sa rédaction applicable au litige, que : « I. - Le président du conseil départemental du lieu où se trouve une personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille met en place un accueil provisoire d'urgence d'une durée de cinq jours, à compter du premier jour de sa prise en charge, selon les conditions prévues aux deuxième et quatrième alinéas de l'article L. 223-2. / II. - Au cours de la période d'accueil provisoire d'urgence, le président du conseil départemental procède aux investigations nécessaires en vue d'évaluer la situation de cette personne au regard notamment de ses déclarations sur son identité, son âge, sa famille d'origine, sa nationalité et son état d'isolement. (...) / IV. - Au terme du délai mentionné au I, ou avant l'expiration de ce délai si l'évaluation a été conduite avant son terme, le président du conseil départemental saisit le procureur de la République en vertu du quatrième alinéa de l'article L. 223-2 et du second alinéa de l'article 375-5 du code civil. En ce cas, l'accueil provisoire d'urgence mentionné au I se prolonge tant que n'intervient pas une décision de l'autorité judiciaire. / S'il estime que la situation de la personne mentionnée au présent article ne justifie pas la saisine de l'autorité judiciaire, il notifie à cette personne une décision de refus de prise en charge délivrée dans les conditions des articles L. 222-5 et R. 223-2. En ce cas, l'accueil provisoire d'urgence mentionné au I prend fin ». Le même article dispose que les décisions de refus de prise en charge sont motivées et mentionnent les voies et délais de recours. Il renvoie, en outre, à un arrêté interministériel le soin de définir les modalités d'évaluation de la situation de la personne. Cet arrêté, en date du 17 novembre 2016, prévoit en son article 6 que l'entretien d'évaluation porte au minimum sur six éléments qu'il définit.

5. Il résulte de ces dispositions qu'il incombe aux autorités du département, le cas échéant dans les conditions prévues par la décision du juge des enfants ou par le procureur de la République ayant ordonné en urgence une mesure de placement provisoire, de prendre en charge l'hébergement et de pourvoir aux besoins des mineurs confiés au service de l'aide sociale à l'enfance. A cet égard, une obligation particulière pèse sur ces autorités lorsqu'un mineur privé de la protection de sa famille est sans abri et que sa santé, sa sécurité ou sa moralité est en danger. Lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour le mineur intéressé, une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette mission porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Il incombe au juge des référés d'apprécier, dans chaque cas,

les diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose ainsi que de l'âge, de l'état de santé et de la situation de famille de la personne intéressée.

6. Il en résulte également que, lorsqu'il est saisi par un mineur d'une demande d'admission à l'aide sociale à l'enfance, le président du conseil départemental peut seulement, au-delà de la période provisoire de cinq jours prévue par l'article L. 223-2 du code de l'action sociale et des familles, décider de saisir l'autorité judiciaire mais ne peut, en aucun cas, décider d'admettre le mineur à l'aide sociale à l'enfance sans que l'autorité judiciaire l'ait ordonné. L'article 375 du code civil autorise le mineur à solliciter lui-même le juge judiciaire pour que soient prononcées, le cas échéant, les mesures d'assistance éducative que sa situation nécessite. Lorsque le département refuse de saisir l'autorité judiciaire à l'issue de l'évaluation mentionnée au point 4, l'existence d'une voie de recours devant le juge des enfants par laquelle le mineur peut obtenir son admission à l'aide sociale rend irrecevable le recours formé devant le juge administratif contre la décision du département.

7. Il résulte de l'instruction qu'en l'espèce, Mlle [redacted] s'est présentée le 29 août 2018, dépourvue de tout document d'état civil, aux services du département de Maine-et-Loire comme mineure, née le 30 août 2002 au Cameroun. Elle a alors été recueillie à titre provisoire par le service de l'aide sociale à l'enfance de ce département selon les conditions mentionnées aux deuxième et quatrième alinéas de l'article L. 223-2 du code de l'action sociale et des familles. Au cours de cette prise en charge, il a été procédé à l'évaluation prévue à l'article R. 221-11 de ce code par les services du département, avec lesquels elle a bénéficié d'entretiens dans des conditions dont il ne résulte pas de l'instruction qu'elles auraient méconnu les prescriptions de l'arrêté du 17 novembre 2016 mentionné au point 4. Au vu des résultats de cette évaluation, selon laquelle tant l'apparence physique que le discours, la capacité de raisonnement et de compréhension et le comportement de l'intéressée ne corroboraient pas la minorité alléguée, le président du conseil départemental a décidé, le 25 septembre 2018, de faire application des dispositions de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles lui permettant de ne pas saisir l'autorité judiciaire et de mettre fin à l'accueil d'urgence s'il estime, au vu de l'évaluation, que la condition de minorité n'est pas remplie. Cette décision, assortie de la mention des voies et délais de recours, a été remise le même jour à l'intéressée, laquelle a, le 25 octobre 2018, saisi le juge des enfants du tribunal de grande instance d'Angers sur le fondement de l'article 375 du code civil aux fins qu'il prononce à son égard une mesure de protection. Il résulte de l'instruction et des précisions apportées à l'audience que le procureur de la République, avisé le jour-même de la décision du 25 septembre 2018, a estimé le 26 septembre 2018 qu'il n'y avait pas lieu d'ordonner le placement provisoire de l'intéressée et que le juge des enfants, qui ne s'est pas encore prononcé sur la demande de Mlle [redacted], n'a pas davantage, à ce jour, ordonné l'une des mesures prévues à l'article 375-3 du code civil, notamment en confiant provisoirement Mlle [redacted] à un service d'aide sociale à l'enfance ainsi que l'article 375-5 du même code le lui permet.

8. Dans ces conditions, la décision du président du conseil départemental de Maine-et-Loire de ne pas poursuivre l'accueil provisoire d'urgence de Mlle [redacted] ne révèle, en l'état de l'instruction et à la date de la présente ordonnance, et alors même que l'intéressée fait valoir que les documents d'état civil dont elle dispose désormais seraient de nature à établir sa minorité et qu'elle sollicite, non sa prise en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance, mais sa seule mise à l'abri dans l'attente de la décision du juge des enfants saisi par ses soins, aucune atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Le département de Maine-et-Loire est ainsi fondé à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Nantes lui a enjoint de proposer à Mlle [redacted] un hébergement d'urgence dans l'attente de la décision du juge des enfants saisi par l'intéressée.

9. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu d'annuler les articles 2 et 3 de l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Nantes dont il est fait appel, qui prononcent une injonction à l'égard du département de Maine-et-Loire et mettent à sa charge les frais de l'instance. Aucune carence portant une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ne pouvant, en l'espèce, être caractérisée de la part du département de Maine-et-Loire à l'égard de Mlle _____, les conclusions de celle-ci tendant à ce que le juge des référés prononce au même titre une injonction à l'égard de l'Etat ne peuvent en tout état de cause qu'être également écartées. Il y a lieu, par suite, de rejeter tant ses conclusions présentées en première instance contre le département de Maine et Loire que ses conclusions présentées en appel contre l'Etat, y compris celles tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : Les interventions des associations La Cimade et Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI) sont admises.

Article 2 : Les articles 2 et 3 de l'ordonnance du 24 janvier 2019 du juge des référés du tribunal administratif de Nantes sont annulés.

Article 3 : Les conclusions présentées par Mlle _____ en première instance contre le département de Maine-et-Loire et ses conclusions présentées en appel contre l'Etat sont rejetées, y compris celles tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée au département de Maine-et-Loire, à Mlle _____, à l'association La Cimade et à l'association Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI).
Copie en sera adressée à la ministre des solidarités et de la santé.

Fait à Paris, le 13 mars 2019

Signé : Gaëlle Dumortier

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

Pour expédition conforme,

Le secrétaire,


Kenzo Mastronuzzi