

Conseil d'État

N° 429797

Inédit au recueil Lebon

1ère - 4ème chambres réunies

M. Damien Pons, rapporteur

M. Vincent Villette, rapporteur public

SCP THOUIN-PALAT, BOUCARD ; SCP BUK LAMENT - ROBILLOT ; SCP SPINOSI, SUREAU, avocats

lecture du mercredi 15 juillet 2020

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Mme C... A... épouse B... a demandé au tribunal administratif de Limoges d'annuler pour excès de pouvoir la délibération du 6 octobre 2014 par laquelle la commission permanente du conseil général de la Haute-Vienne a modifié le règlement départemental d'aide sociale. Par un jugement n° 1402113 du 2 février 2017, le tribunal administratif de Limoges a rejeté la demande de Mme A....

Par un arrêt n° 17BX01008 du 15 février 2019, la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté l'appel formé par Mme A... contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 15 avril et 15 juillet 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, Mme A... demande au Conseil d'État :

- 1°) d'annuler cet arrêt ;
- 2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;
- 3°) de mettre à la charge du département de la Haute-Vienne la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative et l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Damien Pons, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Vincent Villette, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Thouin-Palat, Boucard, avocat de Mme A... et à la SCP Buk Lament - Robillot, avocat du département de la Haute-Vienne ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 29 juin 2020, présentée par le département de la Haute-Vienne ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une délibération du 6 octobre 2014, la commission permanente du conseil général de la Haute-Vienne a procédé à la modification du règlement départemental d'aide sociale afin, notamment, de déterminer les modalités de prise en charge des mineurs émancipés et des jeunes majeurs par l'aide sociale à l'enfance. Par un jugement du 2 février 2017, le tribunal administratif de Limoges a rejeté la demande de Mme A..., conseillère générale du département de la Haute-Vienne, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de cette délibération. Mme A... se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 15 février 2019 par lequel la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté l'appel qu'elle avait formé contre ce jugement.

Sur le pourvoi de Mme A... :

2. A l'appui de l'appel qu'elle avait formé contre le jugement du tribunal administratif de Limoges, Mme A... soutenait notamment que le règlement d'aide sociale du département de la Haute-Vienne méconnaissait le principe d'égalité en ce qu'il subordonnait le bénéfice de la prise en charge qu'il prévoyait à la condition que l'intéressé ait fait l'objet d'un accueil continu par l'aide sociale à l'enfance durant les trois ans précédant la majorité. La cour ne s'est pas prononcée sur ce moyen, qui n'était pas inopérant. Par suite, Mme A... est fondée, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de son pourvoi, à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque.

3. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

Sur la procédure d'adoption de la délibération attaquée :

4. En premier lieu, aux termes de l'article L. 3211-2 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction en vigueur à la date de la délibération attaquée : « Le conseil général peut déléguer une partie de ses attributions à la commission permanente, à l'exception de celles visées aux articles L. 3312-1 et L. 1612-12 à L. 1612-15 (...) », lesquels portent sur l'adoption du budget et des comptes, l'arrêté des comptes, la transmission du compte administratif au représentant de l'État, l'adoption de mesures de redressement en cas d'exécution en déficit du budget et l'inscription au budget de dépenses obligatoires. Eu égard tant à son objet, qui est d'assurer la continuité des fonctions de l'organe délibérant du département, qu'à sa portée, qui ne dessaisit pas le conseil général de ses attributions, la délégation ainsi prévue permet au conseil général d'habiliter la commission permanente à statuer sur toute affaire étrangère aux attributions mentionnées aux articles L. 3312-1 et L. 1612-12 à L. 1612-15.

5. Il ressort des pièces du dossier que, par une délibération du 31 mars 2011, le conseil général de la Haute-Vienne a donné délégation à sa commission permanente pour arrêter les modalités d'intervention en matière d'action sociale et médico-sociale dans le cadre du règlement départemental d'aide sociale et les modalités d'intervention à destination de l'enfance et de la famille au titre des allocations mensuelles et des aides individuelles, ainsi que pour décider du maintien exceptionnel de certains majeurs à la charge de l'aide sociale à l'enfance. Ces questions étant étrangères à celles relevant des attributions réservées au conseil général, la commission permanente avait valablement reçu compétence pour statuer en la matière. Contrairement à ce que soutient Mme A..., la seule circonstance que la délibération litigieuse était de nature à contenir les dépenses exposées au titre de l'aide sociale à l'enfance, alors qu'elle n'avait ni pour objet ni pour effet de modifier le budget départemental, n'imposait pas son adoption par le conseil général.

6. En deuxième lieu, si Mme A... fait grief au rapport transmis aux membres de la commission permanente en vue de l'adoption de la délibération contestée d'avoir indiqué que la modification proposée du règlement départemental d'aide sociale était dépourvue d'incidence budgétaire, cette mention n'était pas de nature à empêcher les membres de la commission d'apprécier les implications de la délibération qu'ils adoptaient.

7. En dernier lieu, aux termes de l'article L. 3121-14-1 du code général des collectivités territoriales

: « La commission permanente ne peut délibérer si la majorité absolue de ses membres en exercice n'est présente ou représentée. / Les deuxième et dernier alinéas de l'article L. 3121-14 sont applicables à la commission permanente ». En vertu du dernier alinéa de l'article L. 3121-14 de ce code, les délibérations sont prises à la majorité des suffrages exprimés. Enfin, aux termes de l'article L. 3121-17 du même code, dans sa rédaction en vigueur à la date de la délibération attaquée : « Les délibérations du conseil général, ainsi que celles de sa commission permanente lorsqu'elles sont prises par délégation de l'assemblée, sont publiées dans les mêmes formes. / Toute personne a le droit de demander communication des délibérations et procès-verbaux des séances publiques du conseil général, des délibérations de la commission permanente, des budgets et des comptes du département ainsi que des arrêtés du président (...) ».

8. Si Mme A... soutient que la délibération n'a pas été précédée d'un vote satisfaisant aux conditions de quorum et de majorité prévues par le code général des collectivités territoriales et demande que soit ordonnée la production du procès-verbal de la séance, il résulte des mentions de la délibération attaquée que la commission permanente s'est réunie en présence de tous ses membres sauf un et a adopté les dispositions qui lui étaient soumises « après en avoir délibéré ». Il ne ressort d'aucun élément versé au dossier, et alors que les mentions de la délibération font foi jusqu'à preuve contraire, que la délibération litigieuse n'aurait pas été adoptée à la suite d'un vote régulier.

Sur les dispositions adoptées par la délibération attaquée :

9. D'une part, aux termes de l'article L. 111-2 du code de l'action sociale et des familles : « Les personnes de nationalité étrangère bénéficient dans les conditions propres à chacune de ces prestations : / 1° Des prestations d'aide sociale à l'enfance (...) ». L'article L. 221-1 du même code prévoit que : « Le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département chargé des missions suivantes : / 1° Apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social, qu'aux mineurs émancipés et majeurs de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre (...) ». L'article L. 222-5 du même code, dans sa rédaction applicable à la date de la délibération litigieuse, détermine les personnes susceptibles, sur décision du président du conseil général, d'être prises en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance, parmi lesquelles, au titre du 1° de cet article, les mineurs qui ne peuvent demeurer provisoirement dans leur milieu de vie habituel et dont la situation requiert un accueil à temps complet ou partiel et, au titre de son 3°, les mineurs confiés au service par le juge des enfants parce que leur protection l'exige. Aux termes du sixième alinéa de cet article : « Peuvent être également pris en charge à titre temporaire par le service chargé de l'aide sociale à l'enfance les mineurs émancipés et les majeurs âgés de moins de vingt et un ans qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants ». Enfin, aux termes du dernier alinéa de l'article R. 221-2 du même code, dans sa rédaction applicable à la date de la décision attaquée : « S'agissant de mineurs émancipés ou de majeurs âgés de moins de vingt et un ans, le président du conseil général ne peut agir que sur demande des intéressés et lorsque ces derniers éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants ».

10. Il résulte de ces dispositions que le président du conseil général dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour accorder ou maintenir, en fonction de critères qu'il lui appartient de déterminer, la prise en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance d'un jeune majeur de moins de vingt et un ans éprouvant des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants.

11. D'autre part, l'article L. 111-1 du code de l'action sociale et des familles dispose que, sous réserve des dispositions particulières applicables à certaines personnes, notamment de nationalité étrangère, « toute personne résidant en France bénéficie, si elle remplit les conditions légales d'attribution, des formes de l'aide sociale telles qu'elles sont définies par le présent code ». Aux

termes de l'article L. 111-4 de ce code : « L'admission à une prestation d'aide sociale est prononcée au vu des conditions d'attribution telles qu'elles résultent des dispositions législatives ou réglementaires et, pour les prestations légales relevant de la compétence du département ou pour les prestations que le département crée de sa propre initiative, au vu des conditions d'attribution telles qu'elles résultent des dispositions du règlement départemental d'aide sociale mentionné à l'article L. 121-3 ». L'article L. 121-3 du même code dispose, dans sa rédaction en vigueur à la date de la délibération attaquée, que : « Dans les conditions définies par la législation et la réglementation sociales, le conseil général adopte un règlement départemental d'aide sociale définissant les règles selon lesquelles sont accordées les prestations d'aide sociale relevant du département » et l'article L. 121-4 de ce code, dans sa rédaction applicable à la même date, précise que : « Le conseil général peut décider de conditions et de montants plus favorables que ceux prévus par les lois et règlements applicables aux prestations mentionnées à l'article L. 121-1 », c'est-à-dire les prestations légales d'aide sociale à la charge du département. Enfin, le quatrième alinéa de l'article L. 223-1 du même code précise, s'agissant de l'aide sociale à l'enfance, que : « L'attribution d'une ou plusieurs prestations prévues au présent titre est précédée d'une évaluation de la situation prenant en compte l'état du mineur, la situation de la famille et les aides auxquelles elle peut faire appel dans son environnement ».

12. Il résulte de ces dispositions que le département a l'obligation de verser celles des prestations d'aide sociale que la loi met à sa charge à toute personne en remplissant les conditions légales. Lorsque les conditions d'attribution ou les montants des prestations sont déterminées par les lois et décrets qui les régissent, le règlement départemental d'aide sociale ne peut édicter que des dispositions plus favorables. En l'absence de conditions ou montants précisément fixés par les lois et décrets, si le règlement départemental d'aide sociale peut définir des priorités et préciser les critères au vu desquels il convient de procéder à l'évaluation de la situation des demandeurs, il ne peut, en revanche, fixer de condition nouvelle conduisant à écarter par principe du bénéfice des prestations des personnes qui entrent dans le champ des dispositions législatives applicables. Enfin, pour les prestations d'aide sociale qu'il crée de sa propre initiative, le département définit, par le règlement départemental d'aide sociale, les règles selon lesquelles ces prestations sont accordées.

13. Il ressort des pièces du dossier que, par la délibération attaquée, la commission permanente du conseil général de la Haute-Vienne a modifié le règlement départemental d'aide sociale pour organiser l'accueil et l'accompagnement des jeunes majeurs et des mineurs émancipés selon trois niveaux d'intervention. Le premier niveau repose sur un accompagnement social ou budgétaire par les services sociaux départementaux en lien avec les missions locales et permet, dans un objectif d'accompagnement vers l'autonomie, la mobilisation des aides exceptionnelles de l'aide sociale à l'enfance, du fonds de solidarité logement et du fonds d'aide aux jeunes. Le deuxième niveau, qui « s'adresse aux jeunes ayant fait l'objet d'un accueil physique continu de trois ans à l'aide sociale à l'enfance avant leur majorité », « vise à accompagner le bénéficiaire dans une prise d'autonomie dès sa dix-huitième année » et comporte à cette fin un accompagnement formalisé par la signature d'un « contrat jeune majeur » qui en précise les modalités éducatives et financières. Celles-ci peuvent prendre la forme d'un accueil physique et d'une allocation mensuelle dont le montant varie en fonction notamment de la prise en charge des frais d'hébergement. Enfin, le troisième niveau d'intervention, « réservée aux jeunes présentant des problématiques spécifiques liées à la santé ou au handicap, ne permettant pas l'autonomie et nécessitant une prise en charge institutionnelle », est également formalisé par la signature d'un « contrat jeune majeur » et repose sur une prise en charge qui inclut les frais d'entretien, d'éducation et d'accompagnement.

14. En premier lieu, pour la prise en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance des jeunes majeurs de moins de vingt et un ans éprouvant des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants, la commission permanente pouvait légalement prévoir, sans entacher sa délibération d'erreur de droit ni méconnaître le principe d'égalité, des formes d'intervention diversifiées et des critères en fonction desquels les jeunes considérés seraient orientés vers une forme de prise en charge plutôt qu'une autre, en réservant les prises en charge les plus complètes, compte tenu de leur particulière vulnérabilité, aux jeunes pris en charge par l'aide sociale à l'enfance avant leur majorité, pour lesquels une rupture de prise en charge

présente des risques particuliers, et aux jeunes ne pouvant accéder à l'autonomie en raison de difficultés spécifiques liées à la santé ou au handicap. En revanche, en subordonnant l'une de ces modalités de prise en charge plus complète à la circonstance que le jeune ait fait l'objet d'un accueil physique continu de trois ans à l'aide sociale à l'enfance avant sa majorité, elle a fixé, sans en avoir la compétence, une condition nouvelle non prévue par les lois et décrets applicables à la prise en charge de ces jeunes par l'aide sociale à l'enfance. Par suite, Mme A... est fondée à demander l'annulation de la délibération attaquée en tant qu'elle prévoit, par des dispositions qui sont divisibles, une telle condition de durée de prise en charge avant la majorité du jeune.

15. En second lieu, d'une part, si la délibération attaquée mentionne la prise en charge au sein d'une maison d'enfants à caractère social, d'une famille d'accueil ou d'un lieu de vie au seul profit des jeunes présentant des problématiques spécifiques liées à la santé ou au handicap, il n'en résulte pas, contrairement à ce que soutient la requérante, que le règlement départemental d'aide sociale exclurait tout maintien, dès son dix-huitième anniversaire, d'un tel accueil au bénéfice d'un jeune pris en charge par l'aide sociale à l'enfance avant sa majorité. D'autre part, la circonstance que certains jeunes de nationalité étrangère, en vertu de leur loi personnelle, n'atteignent la majorité qu'après l'âge de dix-huit ans ne faisait pas obligation au département de prévoir des dispositions particulières à leur bénéfice. Par suite, Mme A... n'est pas fondée à soutenir que la délibération attaquée serait, pour ces motifs, entachée d'erreur manifeste d'appréciation.

16. Il résulte de tout ce qui précède que la délibération attaquée est illégale en tant seulement qu'elle fixe, pour bénéficier de l'accompagnement dit de « deuxième niveau », une condition tenant à la durée de prise en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance au cours de sa minorité. Par suite, Mme A... est seulement fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement du 2 février 2017, qui est suffisamment motivé, le tribunal administratif de Limoges a rejeté, dans cette mesure, sa demande tendant à l'annulation de cette délibération.

Sur les frais liés au litige :

17. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du département de la Haute-Vienne une somme de 2 000 euros à verser à Mme A... au titre des frais exposés par elle tant devant les juges du fond que devant le juge de cassation. En revanche, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de Mme A..., qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante pour l'essentiel.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 15 février 2019 est annulé.

Article 2 : La délibération de la commission permanente du conseil général de la Haute-Vienne en date du 6 octobre 2014 est annulée en tant qu'elle fixe, pour la prise en charge d'un jeune majeur par l'aide sociale à l'enfance au titre du deuxième niveau d'intervention qu'elle prévoit, une condition tenant à la durée de sa prise en charge par ce service au cours de sa minorité.

Article 3 : Le jugement du tribunal administratif de Limoges du 2 février 2017 est réformé en ce qu'il a de contraire à la présente décision.

Article 4 : Le département de la Haute-Vienne versera une somme de 2 000 euros à Mme A... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions de l'appel formé par Mme A... devant la cour administrative d'appel de Bordeaux est rejeté.

Article 6 : Les conclusions du département de la Haute-Vienne présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 7 : La présente décision sera notifiée à Madame C... A... épouse B... et au département de la Haute-Vienne.

Copie en sera adressée au ministre des solidarités et de la santé et à la Ligue des droits de l'homme.