

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BESANÇON**

N° 2302211

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION INFOMIE et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Lola Kiefer
Rapporteure

Le tribunal administratif de Besançon

M. Fabienne Guitard
Rapporteuse publique

(1^{ère} chambre)

Audience du 2 juillet 2025
Décision du 25 juillet 2025

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 23 novembre 2023 et 22 avril 2024, l'association Infomie, l'association d'accès aux droits des jeunes et d'accompagnement vers la majorité (AADJAM), la Ligue des droits de l'homme (LDH), le Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) et l'association avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE), représentés par Me Crusoé et Me Dravigny, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 28 septembre 2023 par laquelle le conseil départemental du Territoire de Belfort a adopté une « *motion* » aux termes de laquelle les élus à ce conseil entendent « *exercer officiellement leur devoir d'alerte sur la saturation des dispositifs de protection de l'enfance du département* » et ce conseil « *souhaite porter à connaissance que dorénavant, le Département limitera la prise en charge directe ou par la péréquation nationale au public MNA (mineurs non accompagnés) sur notre Territoire jusqu'à ce que le dispositif retrouve des capacités d'accueil dignes et soit en mesure d'assurer la sécurité de tous les enfants. (...) A l'avenir, tout nouvel accueil ne pourra s'exécuter qu'à l'aune d'une sortie du dispositif. (...)* » ;

2°) de mettre à la charge du département du Territoire de Belfort une somme de 2 500 euros à lui verser au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la décision attaquée est entachée d'incompétence de son auteur ;
- elle est entachée d'erreurs de droit au regard des dispositions des articles L. 221-2-4 et L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles ;
- elle méconnaît les stipulations du paragraphe 1 de l'article 3 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant ;

- elle méconnaît les stipulations de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 111-2 du code de l'action sociale et des familles et le principe d'égalité de traitement des usagers d'un service public.

Par un mémoire en défense enregistré le 15 février 2024, le département du Territoire de Belfort, représenté par Me Lonqueue, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge solidaire des associations requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que

- la requête est irrecevable dès lors que la décision attaquée ne fait pas grief ;
- les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Kiefer, conseillère,
- les conclusions de M. Guitard, rapporteur public,
- et les observations de Me Dravigny, pour les associations requérantes, et de Me Wansanga Allegret, substituant Me Lonqueue, pour le département du Territoire de Belfort.

Considérant ce qui suit :

1. Le 28 septembre 2023, le conseil départemental du Territoire de Belfort a adopté une « *motion* » aux termes de laquelle les élus à ce conseil entendent « *exercer officiellement leur devoir d'alerte sur la saturation des dispositifs de protection de l'enfance du département* » et ce conseil « *souhaite porter à connaissance que dorénavant, le Département limitera la prise en charge directe ou par la péréquation nationale au public MNE (mineurs non accompagnés) sur notre Territoire jusqu'à ce que le dispositif retrouve des capacités d'accueil dignes et soit en mesure d'assurer la sécurité de tous les enfants. (...) A l'avenir, tout nouvel accueil ne pourra s'exécuter qu'à l'aune d'une sortie du dispositif. (...)* ». Pas la présente requête, l'association Infomie et d'autres associations demandent au tribunal d'annuler cette motion.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

2. Aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision (...)* ».

3. Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les

agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices.

4. Aux termes de la motion du 28 septembre 2023 : « (...) *les élus départementaux souhaitent exercer officiellement leur devoir d'alerte sur la saturation des dispositifs de protection de l'enfance du Département du Territoire de Belfort. / (...) le Conseil départemental du Territoire de Belfort souhaite porter à connaissance que dorénavant, le Département limitera la prise en charge directe ou par la péréquation nationale au public MNA sur notre Territoire jusqu'à ce que le dispositif retrouve des capacités d'accueil dignes et soit en mesure d'assurer la sécurité de tous les enfants. / (...) A l'avenir, tout nouvel accueil ne pourra s'exécuter qu'à l'aune d'une sortie du dispositif. / (...)* ».

5. Le département du Territoire de Belfort fait valoir que les conclusions à fin d'annulation de la motion en litige sont irrecevables au motif que ce texte n'aurait aucun caractère décisoire, celui-ci constituant un simple « vœu », dès lors que le département a continué à exercer les prérogatives que la loi lui confie en matière de protection de l'enfance.

6. Toutefois, d'une part, il ressort des termes mêmes de la motion contestée que celle-ci est susceptible d'avoir des effets notables sur les droits et la situation des usagers du service public de la protection de l'enfance, et présente un caractère impératif. D'autre part, la circonstance, à la supposer avérée, que le département se soit abstenu de mettre en œuvre cette motion, n'a pas d'incidence sur sa qualification d'acte décisoire susceptible de recours. Par suite, la fin de non-recevoir opposée en défense par le département du Territoire de Belfort doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

7. Aux termes de l'article L. 221-2-4 du code de l'action sociale et des familles : « *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. / (...)* ». Aux termes de l'article L. 222-5 du même code : « *Sont pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur décision du président du conseil départemental : / 1° 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, modulable selon leurs besoins, en particulier de stabilité affective, ainsi que les mineurs rencontrant des difficultés particulières nécessitant un accueil spécialisé, familial ou dans un établissement ou dans un service tel que prévu au 12° du I de l'article L. 312-1 ; / 2° Les pupilles de l'Etat remis aux services dans les conditions prévues aux articles L. 224-4, L. 224-5, L. 224-6 et L. 224-8 ; / 3° Les mineurs confiés au service en application du 3° de l'article 375-3 du code civil, des articles 375-5, 377, 377-1, 380, 411 du même code ou de l'article L. 323-1 du code de la justice pénale des mineurs ; / 4° Les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, notamment parce qu'elles sont sans domicile. Ces dispositions ne font pas obstacle à ce que les établissements ou services qui accueillent ces femmes organisent des dispositifs visant à préserver ou à restaurer des relations avec le père de l'enfant, lorsque celles-ci sont conformes à l'intérêt de celui-ci ; / 5° Les majeurs âgés de moins de vingt et un ans et les mineurs émancipés qui ne bénéficient pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants, lorsqu'ils ont été confiés à l'aide sociale à l'enfance avant leur majorité, y compris lorsqu'ils ne bénéficient plus d'aucune prise en charge par l'aide sociale à l'enfance au moment de la décision mentionnée au premier alinéa du présent article et à l'exclusion de ceux faisant l'objet d'une décision portant obligation de quitter le territoire français en application de l'article L. 611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du*

droit d'asile. / 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 ne bénéficient pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants. / Un accompagnement est proposé aux jeunes mentionnés au 1° du présent article devenus majeurs et aux majeurs mentionnés au 5° et à l'avant-dernier alinéa, au-delà du terme de la mesure, pour leur permettre de terminer l'année scolaire ou universitaire engagée ».

8. Il résulte de ces dispositions qu'il incombe aux autorités du département, sur décision du président du conseil départemental, de mettre en place un accueil provisoire d'urgence pour les personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, ainsi que de prendre en charge, par le biais du service de l'aide sociale à l'enfance, les différentes catégories de mineurs et de majeurs âgés de vingt et un ans listées par les dispositions de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles.

9. En premier lieu, d'une part, au cas d'espèce, il ressort des termes mêmes de l'acte attaqué que le conseil départemental du Territoire de Belfort a entendu, en l'approuvant, limiter la prise en charge des usagers cités au point précédent à la dignité de ses capacités d'accueil et à leur sécurité. Il a par ailleurs indiqué que chaque nouvel accueil ne pourrait être exécuté en l'absence de sortie d'un autre usager du dispositif. Or, de tels critères sont sans rapport avec les obligations découlant des dispositions citées au point 7.

10. D'autre part, la décision en litige conduit nécessairement le conseil départemental du Territoire de Belfort à ne plus exécuter les ordonnances de placement provisoire prévues par les dispositions précitées du 3° de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles, alors que le président du conseil départemental y est tenu en application du même article.

11. Dans ces conditions, les associations requérantes sont fondées à soutenir que la motion attaquée est entachée d'erreurs de droit au regard des dispositions des articles L. 221-2-4 et L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles.

12. En second lieu, d'une part, une distinction entre des personnes placées dans une situation analogue est discriminatoire, au sens des stipulations de l'article 1^{er} du protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 14 de cette convention, si elle affecte la jouissance d'un droit ou d'une liberté sans être assortie de justifications objectives et raisonnables, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un objectif d'utilité publique ou si elle n'est pas fondée sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts de la loi.

13. D'autre 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 ; / (...) ».*

14. Il ressort des termes mêmes de la délibération attaquée que celle-ci est seulement destinée aux mineurs non accompagnés, c'est-à-dire aux étrangers de moins de 18 ans qui se trouvent sur le territoire français sans leurs représentants légaux. Elle méconnaît, par suite, les dispositions citées au point 13. Par ailleurs, le critère de la nationalité ne constitue pas un critère rationnel en rapport avec l'objet des dispositions précitées du code de l'action sociale et des familles. Dans ces conditions, les associations requérantes sont également fondées à soutenir que la délibération attaquée présente un caractère discriminatoire et porte atteinte à l'égalité des usagers devant le service public.

15. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que la motion du conseil départemental du Territoire de Belfort du 28 septembre 2023 doit être annulée.

Sur les frais liés au litige :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge des associations requérantes, qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance, la somme que le département du Territoire de Belfort demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à sa charge une somme globale de 1 500 euros à verser aux associations requérantes au titre de ces mêmes dispositions.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La motion du conseil départemental du Territoire de Belfort du 28 septembre 2023 est annulée.

Article 2 : Le département du Territoire de Belfort versera une somme globale de 1 500 euros aux associations requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions présentées par le département du Territoire de Belfort au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association Infomie, première dénommée, pour l'ensemble des associations requérantes, et au département du Territoire de Belfort.

Délibéré après l'audience du 2 juillet 2025, à laquelle siégeaient :

- Mme Michel, présidente,
- Mme Goyer-Tholon, conseillère,
- Mme Kiefer, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 juillet 2025.

La rapporteure,

La présidente,

L. Kiefer

F. Michel

La greffière,

E. Cartier

La République mande et ordonne au préfet du Territoire de Belfort, en ce qui le concerne, ou à tous commissaires 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,
La greffière