

Req. N° 1807153

Groupe d'information et de soutien aux immigrés
Ligue des droits de l'homme

Audience du 20 mai 2020

Conclusions de Mme Edwige VERGNAUD, rapporteure publique

Par la requête qui vient d'être appelée, le Groupe d'information et de soutien aux immigrés (Gisti) et la Ligue des droits de l'homme (LDH) vous demandent d'annuler la note en date du 16 juin 2017 adressée par la directrice générale adjointe de la solidarité du département de Seine-et-Marne aux directeurs d'établissements et relative à la prise en charge par le département des jeunes majeurs non accompagnés par les services de l'aide sociale à l'enfance.

Par cette note elle les informe notamment des orientations fixées par l'exécutif du conseil départemental de Seine-et-Marne concernant les jeunes majeurs non accompagnés et visant, d'une part, à les faire sortir des dispositifs d'aide sociale à l'enfance (ASE) pour les orienter vers les structures d'hébergement d'urgence de l'Etat et, d'autre part, à suspendre la mise en place de nouveaux « contrat jeune majeur » pour les mineurs non accompagnés qui auront 18 ans en 2017.

Comme vous le savez, le dispositif « contrats jeunes majeurs » est la dénomination usuelle de l'accompagnement proposé par les services de l'ASE au majeurs âgés de moins de 21 ans sur le fondement des dispositions de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles qui dispose que : « 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 ; (...) / 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 suffisant. / Un accompagnement est proposé aux jeunes mentionnés au 1° du présent article devenus

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

majeurs et aux majeurs mentionnés à l'avant-dernier alinéa, au-delà du terme de la mesure, pour leur permettre de terminer l'année scolaire ou universitaire engagée ».

Préalablement à l'examen au fond de la requête, vous devrez en examiner la recevabilité.

La première question de recevabilité tient à la qualité des requérantes qui sont toutes deux des associations ayant un ressort national de par leurs statuts.

En effet, il résulte d'une jurisprudence constante que le fait qu'un acte administratif ait un champ d'application territorial s'oppose en principe à ce qu'une association ayant un ressort national puisse justifier d'un intérêt suffisant lui donnant qualité pour en contester la légalité.

Cependant le Conseil d'Etat a assoupli ce principe en admettant par exception qu'une association ayant un ressort national puisse se voir reconnaître un intérêt à agir à l'encontre d'un acte de portée territoriale restreinte à condition que cet acte soulève, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales.

CE, 4 avril 2015, Association Ligue des droits de l'Homme, n° 375178.

Or en l'espèce, l'acte attaqué, même s'il ne concerne que le département de la Seine et Marne, nous semble avoir une portée et des enjeux plus globaux en ce qu'il affecte particulièrement la situation des majeurs isolés au regard des dispositions de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles et de la politique d'aide sociale à l'enfance. Par ailleurs la note contestée mentionne elle-même que d'autres départements sont potentiellement concernés par les mêmes prises de positions concernant les mesures d'aide sociale à destination des jeunes majeurs isolés.

Il nous semble donc qu'en l'espèce et en application de la jurisprudence précitée, les associations requérantes, pourront en dépit de leur ressort national, se voir reconnaître un intérêt pour agir à l'encontre de l'acte départemental qu'elles entendent contester.

En ce sens et pour des affaires proches, vous pourrez voir notamment CAA de Nantes, 6 octobre 2017, n°16NT00312, C+ ou TA de Toulouse, 12 mars 2019, n° 1602857.

La deuxième question de recevabilité tient à la nature de l'acte contesté lui-même qui n'est pas, au sens stricte, une décision administrative faisant grief aux associations requérantes.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

La note litigieuse mentionne que le conseil départemental souhaite, nous citons, « marquer (...) une rupture dans l'orientation engagée en faveur des majeurs non accompagnés », « tenter d'infléchir le cours exponentiel de l'accueil de ce public » et « mettre l'Etat face à ses responsabilités » sur ces problématiques. Elle indique que, nous citons toujours, « le président du conseil départemental de Seine et Marne a demandé à ce que des mesures exceptionnelles soient mises en œuvre notamment pour les majeurs accueillis » pour « faire sortir des dispositifs ASE les jeunes majeurs non accompagnés pour les orienter vers les structures d'hébergements d'urgence de l'Etat » et « suspendre les nouveaux contrats jeunes majeurs pour les mineurs non accompagnés qui auront 18 ans en 2017 » en précisant que les propositions ou renouvellement de contrats pour ce public spécifique « sont désormais une exception ».

Il nous semble qu'eu égard à son contenu, cette note constitue l'expression des lignes directrices, au sens de la jurisprudence Ortiz du Conseil d'Etat (n° 383267 du 4 février 2015), que s'est fixé le président du conseil départemental dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation pour la prise en charge de ce public spécifique dans le cadre du dispositif d'aide social dénommé « contrat jeune majeur » prévu par les dispositions de l'article L. 222-5 du CASF précitées et pour l'attribution duquel l'exécutif du département dispose, sous réserve de l'hypothèse dans laquelle un accompagnement doit être proposé au jeune pour lui permettre de terminer l'année scolaire ou universitaire engagée, d'un large pouvoir d'appréciation qui lui permet de se fonder sur d'autres critères que ceux relatifs à l'âge ou la situation sociale de l'intéressé mentionnés par ces dispositions.

CE, 26 février 1996, Président du conseil général de la Marne, n°155639 et 3 juin 2019, Département de l'Oise, n° 419903

Précisons que la note contestée ne saurait être qualifiée d'acte réglementaire ou de circulaire car elle ne produit par elle-même aucun effet juridique propre et ne se borne pas à donner une interprétation du droit existant.

Au demeurant, le pouvoir de réglementer les dispositifs d'aide sociale relève, en application des dispositions combinées des articles L.111-4 et L. 121-3 du code de l'action sociale et des familles, de l'assemblée délibérante du département et non du pouvoir exécutif de ce dernier.

Sur ce dernier point vous pourrez voir l'arrêt de la CAA de Nantes du 6 octobre 2017 déjà cité.

Or depuis l'arrêt Fairvesta International, (CE, 21 mars 2016, n° 368082) la jurisprudence admet les recours directs à l'encontre de tels actes, qualifiés par la doctrine d'acte de droit souple, lorsque, bien que par eux même dépourvus d'effet juridique, ils sont de nature à produire des effets notables, notamment de nature

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

économique, ou ont pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles elles s'adressent, y compris lorsqu'ils ont pour objet de définir les conditions dans lesquelles l'autorité compétente entend mettre en œuvre les prérogatives dont elle est investie.

CE, 13 décembre 2017, Société Bouygues Télécoms et autres, n° 401799

Il appartient alors au juge, saisi de moyens en ce sens, d'examiner les vices susceptibles d'affecter la légalité de ces actes en tenant compte de leur nature et de leurs caractéristiques, ainsi que du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité de régulation.

L'application de cette jurisprudence, dans un premier temps limitée à la sphère de régulation économique au sens large, a été appliquée par le Conseil d'Etat aux prises de position de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique dans un arrêt récent du 19 juillet 2019, Mme Le Pen, n° 426389.

Initialement appliquée aux autorités administratives indépendantes, il en a également été fait application s'agissant des recommandations de l'Agence nationale de sécurité du médicament (établissement public) dans un arrêt du 4 décembre 2019, Fédération des entreprises de la Beauté, n° 416798.

Ces deux derniers arrêts ne font plus référence à des actes qui auraient été pris par des « autorités de régulation », mais ils se réfèrent à des actes pris par des « autorités administratives » au sens large. Ainsi, comme le précise Mme Anne ILJIC, rapporteure publique dans ses conclusions sous l'arrêt Mme Le Pen précité, ce sont tous « les actes qui traduisent le recours par une autorité administrative à la régulation » « entendue comme mode d'action », sans passer par l'édiction formelle d'une règle de droit, qu'ils émanent d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité administrative au sens classique du terme.

Or il nous semble que la note contestée, qui ne produit par elle-même aucun effet juridique, a bien, eu égard à son contenu, pour objet de « réguler » ou « limiter » l'action du département dans la prise en charge de l'aide sociale en faveur des jeunes majeurs non accompagnés.

Alors qu'elle s'adresse aux directeurs d'établissement sociaux qui prennent notamment en charge ce type de public, elle est bien de nature à influencer de manière significative sur leur comportement, notamment en les dissuadant de soumettre à l'approbation du président du conseil départemental tout renouvellement ou conclusion de « contrat jeune majeur » concernant ce type de public et est de nature à avoir des effets notables sur la population des jeunes majeurs concernés.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

Dès lors nous vous invitons à considérer que la note litigieuse est bien, dans ces circonstances, un acte susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Si les requérantes soutiennent que cette note vise essentiellement à exclure les jeunes majeurs de nationalité étrangère du dispositif de l'ASE, il nous semble, même si le contenu global de la note litigieuse nous inciterait à leur donner raison, que l'utilisation du seul terme de « majeur non accompagné », qui ne correspond à aucune catégorie juridique de population, ne peut être regardée comme faisant référence à leur extranéité d'autant que, s'agissant des bénéficiaires des dispositifs de l'ASE, les dispositions du code de l'action sociale et des familles, notamment son article L. 221-2-2, font référence aux « mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille » qui semble être la définition à retenir du mineur non accompagné ou isolé au sens de ce code.

Dans ces conditions, il nous semble que vous ne pourrez pas retenir que le terme « majeur non accompagné » employé dans la note et renvoyant à la catégorie des « mineurs non accompagnés devenus majeurs » pour l'application des dispositions de l'article L. 222-5 du CASF précité renvoie à la seule population des jeunes majeurs de moins de 21 ans isolé ne disposant pas de la nationalité française.

Cependant la note litigieuse révèle que le président du conseil départemental de la Seine et Marne, entend exclure, par principe et sauf exception, « les jeunes majeurs non accompagnés » de la prise en charge légale qui leur est ouverte à titre temporaire par les dispositions de l'article L. 222-5, notamment par le biais du dispositif des « contrats jeunes majeurs ».

Or, à notre sens, le large pouvoir d'appréciation dont dispose l'administration départementale en la matière, ne lui permet pas de décider d'exclure par principe et sans plus de précision, de la possibilité d'accès à une prestation sociale légale une catégorie de population potentiellement éligible, quelles que soient les spécificités de la catégorie de population que l'administration a ainsi entendue viser.

En toute hypothèse, les dispositions de l'article L.222-5 du CASF prévoit qu'un accompagnement doit obligatoirement être proposé au jeune majeur pour lui permettre de terminer l'année scolaire ou universitaire engagée et sur ce point l'administration départementale ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation.

CE, 3 juin 2019, Département de l'Oise, n° 41990.

Les conclusions de Charles Touboul sous l'arrêt du CE du 29 mai 2019 Département du Bas Rhin n° 417406 vous confirmeront qu'en dépit de la rédaction floue du texte et du pouvoir d'appréciation accordé au président du Conseil départemental, il s'agit bien d'une prestation légale d'aide sociale qui n'ouvre pas de

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

droit d'option aux départements. Il indique que l'autorité départementale ne saurait « en effet décider de ne pas la servir ou même de ne plus les servir au-delà d'un certain temps. »

En outre, il résulte de la jurisprudence précitée qu'il appartient toujours au juge d'exercer un contrôle sur le bien-fondé d'un refus de prise en charge d'un jeune majeur et d'accueillir lui-même la demande de l'intéressé s'il apparaît, à la date à laquelle il statue, eu égard à la marge d'appréciation dont dispose le président du conseil départemental dans leur mise en œuvre, qu'un défaut de prise en charge conduirait à une méconnaissance des dispositions du code de l'action sociale et des familles.

L'autorité départementale ne saurait donc écarter son application par principe « aux jeunes majeurs non accompagnés » sans commettre une erreur de droit.

Par suite, et sans qu'il vous soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête, il nous semble que vous pourrez faire droit aux conclusions à fin d'annulation présentées par les requérantes.

Dans les circonstances de l'espèce, vous pourrez également faire droit à leur demande de frais d'instance en leur allouant à ce titre une somme de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA.

Tel est les sens de nos conclusions dans cette affaire.