CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N° 412134, 412135

M.

Ordonnance du 13 juillet 2017

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu les procédures suivantes :

1° M. a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Paris, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative d'enjoindre au directeur général de l'association Croix-Rouge française, d'une part, de l'orienter sans délai vers le dispositif d'hébergement d'urgence dédié aux mineurs isolés jusqu'à ce qu'une décision écrite relative à sa prise en charge lui soit notifiée, sous astreinte de 100 euros par jour de retard, et, d'autre part, de procéder à l'évaluation de sa situation dans les conditions prévues par le II de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles dans un délai de 48 heures à compter de l'ordonnance à venir, sous astreinte de 100 euros par jour de retard. Par une ordonnance n° 1709134/9 et 1709135/9, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande.

Sous le n° 412134, par une requête enregistrée le 5 juillet 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. 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 faire droit à sa demande de première instance ;

3°) de l'admettre au bénéfice de l'aide juridictionnelle à titre provisoire ;

4°) de mettre à la charge de la Croix-Rouge la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, sous réserve de la renonciation à l'aide juridictionnelle provisoire.

Il soutient que :

- il dispose de la capacité à agir dès lors que, d'une part, le Conseil d'Etat a admis, à plusieurs reprises, la recevabilité d'une requête en référé déposée par un mineur, d'autre part, seul le recours à la procédure de référé permet le prononcé d'une mesure de sauvegarde dans des délais compatibles avec l'urgence s'attachant à sa situation de précarité actuelle, tout en garantissant l'équivalence de protection des droits du mineur devant les deux ordres de juridiction et enfin, l'exception de recours parallèle ne peut être opposée, la saisine du juge des référés et celle du juge des enfants n'ayant pas le même objet et ne permettant pas d'obtenir une satisfaction équivalente ;

- la condition d'urgence est remplie dès lors que, d'une part, il est maintenu dans une situation de vulnérabilité, d'insécurité et de précarité incompatible avec son jeune âge, en tant que mineur isolé sans hébergement ni ressources et, d'autre part, il n'a fait l'objet d'aucune évaluation et se voit privé du dispositif d'accueil provisoire d'urgence, prévu par l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles, sans qu'aucune décision formalisée de refus d'admission au bénéfice de l'aide sociale à l'enfance ne lui ait été notifiée ni ses motifs explicités ;

- la carence caractérisée du président de l'association Croix-Rouge française, organisme de droit privé chargée d'un service public dans l'accomplissement de ses obligations relatives à l'évaluation et l'orientation vers un dispositif d'accueil provisoire d'urgence des personnes se déclarant mineures porte une atteinte grave et manifestement illégale à son droit d'être admis au dispositif de l'aide sociale à l'enfance, à son intérêt supérieur, à son droit à la protection de la santé et son corollaire le droit à l'alimentation et méconnaît l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dès lors qu'il se trouve dans une situation d'isolement et de détresse et est contraint de vivre dans la rue et ne dispose d'aucune ressource.

Par un mémoire en défense, enregistré le 11 juillet 2017, l'association Croix-Rouge française conclut au rejet de la requête. Elle fait valoir que, d'une part, la requête est irrecevable et, d'autre part, les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

2° M. a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Paris, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre au président du conseil départemental de Paris, d'une part, de l'orienter sans délai vers le dispositif d'hébergement d'urgence dédié aux mineurs isolés jusqu'à ce qu'une décision écrite relative à sa prise en charge lui soit notifiée, sous astreinte de 100 euros par jour de retard et, d'autre part, de procéder à l'évaluation de sa situation dans les conditions du II de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles dans un délai de 48 heures à compter de l'ordonnance à venir, sous astreinte de 100 euros par jour de retard. Par une ordonnance n° 1709134/9 et 1709135/9, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande.

Sous le n° 412135, par une requête, enregistrée le 5 juillet 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. 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 faire droit à sa demande de première instance ;

3°) de l'admettre au bénéfice de l'aide juridictionnelle à titre provisoire ;

4°) de mettre à la charge du département de Paris la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, sous réserve de la renonciation à l'aide juridictionnelle provisoire.

Il soutient que :

- il dispose de la capacité à agir dès lors que, d'une part, le Conseil d'Etat a admis, à plusieurs reprises, la recevabilité d'une requête en référé déposée par un mineur, d'autre part, seul le recours à la procédure de référé permet le prononcé d'une mesure de sauvegarde dans des délais compatibles avec l'urgence s'attachant à sa situation de précarité actuelle, tout en garantissant l'équivalence de protection des droits du mineur devant les deux ordres de juridiction et enfin, l'exception de recours parallèle ne peut être opposée, la saisine du juge des référés et celle du juge des enfants n'ayant pas le même objet et ne permettant pas d'obtenir une satisfaction équivalente ;

- la condition d'urgence est remplie dès lors que, d'une part, il est maintenu dans une situation de vulnérabilité, d'insécurité et de précarité incompatible avec son jeune âge, en tant que mineur isolé sans hébergement ni ressources et, d'autre part, il n'a fait l'objet d'aucune évaluation et se voit privé du dispositif d'accueil provisoire d'urgence, prévu par l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles, sans qu'aucune décision formalisée de refus d'admission au bénéfice de l'aide sociale à l'enfance ne lui ait été notifiée ni ses motifs explicités ;

- la carence caractérisée du président du conseil de Paris, siégeant en formation du conseil départemental dans l'accomplissement de ses obligations relatives à l'évaluation et l'orientation vers un dispositif d'accueil provisoire d'urgence des personnes se déclarant mineures porte une atteinte grave et manifestement illégale à son droit d'être admis au dispositif de l'aide sociale à l'enfance, à son intérêt supérieur, à son droit à la protection de la santé et son corollaire le droit à l'alimentation et méconnaît l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dès lors qu'il se trouve dans une situation d'isolement et de détresse et est contraint de vivre dans la rue et ne dispose d'aucune ressource.

Par un mémoire en défense, enregistré le 11 juillet 2017, le département de Paris conclut au rejet de la requête. Il fait valoir que, d'une part, la requête est irrecevable et d'autre part, la condition d'urgence n'est pas remplie et qu'il n'a porté aucune atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, M. d'autre part, l'association Croix-Rouge française et le département de Paris ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du mercredi 12 juillet 2017 à 10 heures au cours de laquelle ont été entendus :

- Me Haas, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de M. ainsi que M

- Me Pinet, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat du département de Paris ainsi que le représentant du département de Paris ;

- les représentants de l'association Croix-Rouge française ;

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

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :
- la convention internationale relative aux droits de l'enfant ;
- le code civil ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- 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 ;

Considérant ce qui suit :

1. 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 (...)* ».

2. M a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Paris, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre au département de Paris et au directeur général de l'association Croix-Rouge française, d'une part, de l'orienter sans délai vers le dispositif d'hébergement d'urgence dédié aux mineurs isolés jusqu'à ce qu'une décision écrite relative à sa prise en charge lui soit notifiée, sous astreinte de 100 euros par jour de retard, et, d'autre part, de procéder à l'évaluation de sa situation dans les conditions prévues par le II de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles dans un

délai de 48 heures à compter de l'ordonnance à venir, sous astreinte de 100 euros par jour de retard. Le juge des référés du tribunal administratif de Paris a rejeté ses demandes par une ordonnance n° 1709134/9 et 1709135/9 du 16 juin 2017 contre laquelle M forme un appel.

Sur la régularité de l'ordonnance attaquée :

3. L'article L. 223-2 du code de l'action sociale et des familles 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 375-5 du code civil dispose que dans cette situation, le procureur de la République ou le juge des enfants auquel la situation d'un mineur isolé a été signalée décide de l'orientation du mineur concerné, laquelle peut consister en application de l'article 375-3 du même code en son admission à l'aide sociale à l'enfance. Si, en revanche, le département qui a recueilli la personne refuse de saisir l'autorité judiciaire, notamment parce qu'il estime que cette personne a atteint la majorité, cette personne peut saisir elle-même le juge des enfants en application de l'article 375 du code civil afin qu'il soit décidé de son orientation.

4. L'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles définit la procédure applicable pour la mise en œuvre de l'article L. 223-2 cité ci-dessus. Il dispose 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 (...). 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. Lorsque le département refuse de saisir l'autorité judiciaire à l'issue de l'évaluation mentionnée au point précédent, 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. En revanche, lorsque le département, ou le service mandaté par celui-ci, a refusé à une personne se déclarant mineure le bénéfice de l'accueil provisoire d'urgence et de l'évaluation prévus par l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles, la contestation de cette décision, qui relève de la juridiction administrative, ne conduit pas le juge à statuer sur la question de la saisine de l'autorité judiciaire ou sur celle de l'admission de l'intéressé à l'aide sociale à l'enfance. La circonstance que l'intéressé puisse saisir lui-même le juge des enfants pour qu'il statue sur son admission à l'aide sociale, y compris en décidant sa remise à titre provisoire à un centre d'accueil, ne rend donc pas irrecevable la contestation d'une telle décision devant le juge administratif. Par suite, en jugeant que la demande de M. , ui tendait à ce qu'il soit enjoint au département et à la Croix-Rouge de lui ouvrir le bénéfice de l'hébergement d'urgence et de l'évaluation prévus à l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles, était irrecevable en raison de la voie de recours dont M. dispose devant le juge des enfants, le juge des référés du tribunal administratif a entaché son ordonnance d'une erreur de droit. Cette ordonnance doit donc être annulée.

6. Il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par M. devant le juge des référés du tribunal administratif de Paris.

Sur l'atteinte à une liberté fondamentale :

7. Il appartient aux autorités de l'Etat de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale. Une obligation particulière pèse, en ce domaine, sur les autorités du département en faveur de tout mineur dont la santé, la sécurité ou la moralité sont en danger. Une carence caractérisée dans l'accomplissement de ces obligations peut faire apparaître une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée. 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.

8. Hormis le cas où la personne qui se présente ne satisfait manifestement pas à la condition de minorité, un refus d'accès au dispositif d'hébergement et d'évaluation mentionné au point 4, opposé par l'autorité départementale à une personne se disant mineur isolé, est susceptible, en fonction de la situation sanitaire et morale de l'intéressé, d'entraîner des conséquences graves caractérisant une atteinte grave et manifestement à une liberté fondamentale. Au cas d'espèce, toutefois, il résulte de l'instruction que M. a été reçu en entretien à deux reprises, les 29 et 30 mai 2017, par le service de la Croix-Rouge chargé de l'évaluation des mineurs isolés étrangers mandaté par le département de Paris, et qu'à l'issue de ces entretiens ce service a estimé que M. n'était pas mineur. Si le requérant fait état de la brièveté de ces entretiens, de 20 minutes chacun, la « fiche d'accueil » établie à leur issue indique qu'ils ont porté sur les éléments d'évaluation mentionnés à l'article 6 de l'arrêté du 17 novembre 2016. La Croix-Rouge, qui justifie la tenue de tels entretiens par

l'afflux important de personnes demandant à bénéficier de l'hébergement d'urgence et de l'évaluation propres aux mineurs isolés, a en outre affirmé à l'audience, sans être sérieusement contredite, que ces entretiens étaient menés par les agents qui évaluent également la situation des personnes qui bénéficient de l'hébergement d'urgence visé à l'article R. 221-11 cité au point 4. Dans ces conditions, alors même que M a pas bénéficié de cet hébergement d'urgence et ne s'est pas vu remettre une décision de refus écrite, motivée et assortie de la mention des voies et délais de recours, il doit être regardé, eu égard aux garanties apportées, tenant à un accueil immédiat en entretien, à une durée globale d'entretien suffisante, à l'examen des éléments d'évaluation visés par l'arrêté du 17 novembre 2016 et à la formation des agents qui effectuent les entretiens - et alors que le contenu des écritures comme les échanges lors de l'audience n'ont pas permis de constater que l'appréciation portée sur l'absence de minorité était manifestement erronée - comme ayant bénéficié de l'évaluation prévue par l'article R. 221-11 dans des circonstances qui ne font pas apparaître une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Il n'y a pas lieu par suite, pour le juge des référés, d'enjoindre au département de procéder à une nouvelle évaluation après accueil de l'intéressé en hébergement d'urgence.

Sur les conclusions présentées sur le fondement de la loi du 10 juillet 1991 et de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

9. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'admettre M au bénéfice de l'aide juridictionnelle provisoire. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 font en revanche obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge du département de Paris et de la Croix-Rouge qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes.

ORDONNE :

Article 1er : M est admis à l'aide juridictionnelle provisoire.

Article 2 : L'ordonnance du 16 juin 2017 du juge des référés du tribunal administratif de Paris est annulée.

Article 3 : Les conclusions présentées par M. sur le fondement des articles L. 521-2 et L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à M. à l'association Croix-Rouge française et au département de Paris.

Fait à Paris, le 13 juillet 2017

Signé : Luc DEREPAS

La République mande et ordonne au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur en ce qui le 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,

Anélia Koltcheva