

Conclusions de Franck JOZEK
Rapporteur public de la VIème chambre du Tribunal administratif
de Toulouse

COLLECTIVITES TERRITORIALES

Aide sociale à l'enfance - Obligation du département pour l'accueil des mineurs non accompagnés,
des femmes enceintes et des mères isolées avec un enfant de moins de trois ans

Affaires : n°1602656, 1602856 et 1602857 - Groupe d'Information et de Soutien des Immigré-e-s (GISTI) et Avocats des Jeunes – Toulouse (AJT)

Audience du 19 février 2019

Lecture du 12 mars 2019

1. Le Conseil départemental de la Haute-Garonne a décidé, en 2016, de modifier les conditions de prise en charge des personnes sollicitant les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE). Ces nouvelles orientations ont été définies dans le cadre d'une délibération adoptée le 12 avril 2016.

La délibération prévoit de mettre fin à l'hébergement des jeunes majeurs de plus de dix-neuf ans (article 2 de la délibération). Elle prévoit également de mettre un terme, à compter d'avril 2017, à l'accueil dans les hôtels au titre de l'ASE (articles 5 et 6 de la délibération). En contrepartie, la délibération fixe un objectif de création d'environ 450 nouvelles places d'hébergement ou d'accompagnement à domicile d'ici 2020 (article 3 de la délibération).

En application de cette délibération, le président du conseil départemental a adopté le 25 avril 2016 un premier arrêté prévoyant la fin de toute nouvelle prise en charge de femme enceinte ou de mère isolée avec enfant de moins de trois ans en hébergement hôtelier à compter du 2 mai 2016. Le même jour, il a pris un second arrêté prévoyant la fin de toute nouvelle prise en charge de mineur non accompagné en hébergement hôtelier à compter de cette même date.

Le Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (GISTI) et l'association Avocats des Jeunes – Toulouse (AJT) vous demandent d'annuler les articles 2, 5 et 6 de la délibération du 12 avril 2017 et les deux arrêtés du 2 mai 2016.

2. Le Département de la Haute-Garonne soulève, dans les trois affaires, une fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt à agir des associations requérantes. Il fait valoir que l'action du GISTI est clairement cantonnée à la défense des personnes étrangères ou immigrées alors que la politique d'ASE s'applique indifféremment aux usagers concernés – qu'il s'agisse de mères isolées, de mineurs isolés ou de jeunes majeurs – quelle que soit leur nationalité. Il fait aussi valoir, s'agissant de l'association AJT, que celle-ci a pour mission de favoriser la

défense des seuls mineurs alors que la délibération produira également des effets pour les jeunes majeurs et les mères isolées.

La « pertinence » de l'intérêt à agir des associations s'apprécie au regard des intérêts collectifs qu'elles défendent, tel qu'ils ressortent des statuts : voir, par exemple, **CE, 2 / 7 CHR, 2018-03-07, 402350, B, Association Collectif Danger Aéroport Aix-Les-Milles¹**.

Le GISTI a, selon l'article 1^{er} de ses statuts, pour objet de « réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères ou immigrées » et « de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité ». La jurisprudence lui reconnaît régulièrement un intérêt à agir contre les mesures concernant spécifiquement les populations immigrées : il a ainsi été jugé recevable à contester un arrêté relatif à la création d'un traitement de données à caractère personnel au sein du ministère de l'intérieur relatif à la lutte contre l'immigration clandestine (**CE, 10 / 9 SSR, 2007-03-12, 297888 297896 298085, A, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) et autres, Association SOS Racisme et Syndicat de la magistrature**). De façon plus extensive, la jurisprudence admet également l'intérêt à agir du groupement contre des mesures qui bien que ne visant pas uniquement les populations étrangères sont susceptibles d'affecter la situation de ces populations : par exemple l'arrêté d'un maire interdisant la construction ou la reconstruction d'habitations occupées essentiellement par des immigrés **CE, N° 230256, Commune de Saint-Martin, 15 juillet 2004²**.

Il ne fait pas de doute que la délibération et les arrêtés attaqués, même s'ils ne concernent pas exclusivement les populations immigrées, sont susceptibles d'affecter significativement la situation de ces populations : le département rappelle dans ses propres écritures que les mesures attaquées s'inscrivent dans un contexte de forte pression migratoire et que l'accueil des mineurs isolés étrangers représente une forte proportion des jeunes accueillis dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance départementale. Et si le GISTI a un ressort national alors que les effets de la délibération et des arrêtés attaqués ne concernent que le seul département de la Haute-Garonne, vous pourrez considérer que ces mesures soulèvent des questions – celles des obligations qui pèsent sur les départements dans le cadre de l'ASE – qui excèdent les seules circonstances locales : **CE, Section, 2018-12-03, 409667, A, Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, dite Ligue des droits de l'homme³**.

¹ L'inscription sur la liste des aéroports exclus du transfert aux collectivités territoriales n'emporte, par elle-même, aucune conséquence directe sur l'utilisation effective de l'aéroport et sur les nuisances susceptibles d'en résulter pour la population alentour. Il s'ensuit que l'inscription de l'aéroport sur la liste ne porte aux intérêts collectifs que cette association a pour objet de défendre aucune atteinte de nature à lui conférer un intérêt lui donnant qualité pour agir contre cette inscription. Elle est, de même, dépourvue d'intérêt pour contester le refus qui a été opposé à la demande qu'elle a présentée en vue de l'abrogation de cette inscription.

² Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que l'objet de l'association "groupe d'information et de soutien des immigrés" (GISTI) est notamment de combattre toutes les formes de discrimination dont les immigrés peuvent être victimes ; qu'en jugeant que cette association avait intérêt pour agir contre l'arrêté du maire de Saint-Martin en date du 9 septembre 1995 qui interdit la construction ou la reconstruction d'habitations occupées essentiellement par des ressortissants étrangers, la cour n'a pas commis d'erreur de qualification juridique des faits ;

³ Si en principe, le fait qu'une décision administrative ait un champ d'application territorial limité fait obstacle à ce qu'une association ayant un ressort national justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour en demander l'annulation, il peut en aller autrement lorsque la décision soulève, en raison de ses implications, notamment dans

Le GISTI a donc un intérêt à agir.

L'intérêt à agir de l'association AJT – dont l'objet est de « permettre l'accès au droit des jeunes » - est plus discutable mais les requêtes sont collectives de sorte que leur recevabilité est assurée dès lors que l'un au moins des requérants peut se prévaloir d'un intérêt à agir (**CE, Sect., 22 déc. 1972, Sieur Langlois, n°82385, 82494, rec.**⁴ ; CE, Sect. 30 mars 1973, David, n°80717, rec.).

Vous écarterez la fin de non-recevoir.

3. Il se pose néanmoins, s'agissant de la délibération du 12 avril 2016, une autre question d'ordre public : cette délibération qui modifie les conditions de prise en charge des personnes sollicitant les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) est-elle divisible ? L'enjeu est important pour les associations requérantes puisque celles-ci n'ont demandé l'annulation que de trois des neuf articles de la délibération : l'article 2 qui prévoit notamment la fin de l'hébergement des jeunes majeurs à compter de 19 ans et les articles 5 et 6 qui organisent la fin progressive de l'hébergement hôtelier pour les publics relevant de l'ASE.

Or des conclusions d'annulation partielle sont irrecevables si la décision attaquée présente un caractère indivisible (par exemple **CE 3 mai 1974, société des Autobus de Dunkerque-Ouest, n° 88383, au Recueil p. 266**⁵).

En matière de dispositions réglementaires, la jurisprudence retient une conception objective de l'indivisibilité (**CE, Assemblée, Association pour la protection de la Vallée de l'Ubaye, du 20 novembre 1980 p. 430**⁶). Comme le rappelait Claire Landais dans ses **conclusions sur la décision N°s 292571 et 295882 Syndicat des casinos modernes de France, 12 mars 2007**⁷), le juge administratif retient l'existence d'un lien d'indivisibilité entre les éléments d'un

le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales.

⁴ UNE DEMANDE COLLECTIVE TENDANT A L'ANNULATION POUR EXCES DE POUVOIR D'UN PERMIS DE CONSTRUIRE EST RECEVABLE BIEN QUE LE PREMIER DENOMME N'AIT PAS QUALITE POUR AGIR, DES LORS QU'UN AUTRE SIGNATAIRE DE CETTE DEMANDE A INTERET A L'ANNULATION DE LA DECISION ATTAQUEE. ILLEGALITE D'UN PERMIS DE CONSTRUIRE ACCORDE EN VIOLATION DES DISPOSITIONS D'UN CAHIER DES CHARGES D'UN LOTISSEMENT ET DE L'ARTICLE 19 DU DECRET DU 30 NOVEMBRE 1961.

⁵ Préfet ayant prévu qu'une liaison serait assurée, par roulement mensuel, par trois transporteurs routiers. Caractère indivisible de la clause dite de sauvegarde interdisant à ceux-ci la desserte urbaine d'une commune située à l'extrémité de la ligne. Irrecevabilité de conclusions présentées par l'une des entreprises et ne tendant à l'annulation de cette clause qu'en tant que celle-ci lui était applicable.

⁶ Les dispositions jugées illégales du 2ème alinéa de l'article 3 du décret du 18 août 1979 créant le parc national du Mercantour, qui confèrent au gouvernement la faculté de déclasser par décret simple, pendant une période de dix ans, certaines parties du parc, ne forment pas avec les autres dispositions du décret un ensemble indivisible (sol. impl.). Annulation, par suite, des seules dispositions du 2ème alinéa de l'article 3.

⁷ Nous n'oublions pas qu'en matière de textes réglementaires, vous ne recherchez pas l'intention des auteurs de l'acte mais retenez une conception objective de l'indivisibilité. Comme le rappelait le président Genevois dans ses conclusions sur la décision d'Assemblée, Association pour la protection de la vallée de l'Ubaye du 20 novembre 1981, au recueil p. 430 (conclusions à la RDP 1982.473), le juge administratif retient l'existence d'un lien d'indivisibilité entre les éléments d'un acte réglementaire dans trois séries d'hypothèses : premièrement, lorsque la décision attaquée présente un caractère conditionnel, deuxièmement, lorsque la disposition illégale est le support nécessaire des autres éléments de l'acte administratif attaqué, et enfin, lorsque l'annulation partielle de la décision ne laisserait subsister que des dispositions privées de sens ou de portée.

acte réglementaire dans trois séries d'hypothèses : premièrement, lorsque la décision attaquée présente un caractère conditionnel, deuxièmement, lorsque la disposition illégale est le support nécessaire des autres éléments de l'acte administratif attaqué, et enfin, lorsque l'annulation partielle de la décision ne laisserait subsister que des dispositions privées de sens ou de portée.

Nous nous situons manifestement dans cette troisième hypothèse.

Les dispositions attaquées des articles 2, 5 et 6 – qui organisent donc la fin de l'hébergement des majeurs de plus de 19 ans et la fin de l'hébergement hôtelier – ne peuvent être considérées indépendamment des dispositions de l'article 3 qui prévoit la création de nouvelles places d'hébergement ou d'accompagnement à domicile à l'horizon 2020 puisque l'article 8 prévoit que le « budget initialement consacré à l'hébergement des jeunes majeurs de plus de 19 ans et l'hébergement hôtelier » sera utilisé pour ouvrir ces places. La délibération toute entière est donc organisée autour de l'idée d'une réorientation des crédits alloués à l'ASE. Sans ses articles 2, 5 et 6, la délibération serait complètement dénaturée : la création des 450 places prévue à l'article 3 serait en effet privée de son financement, qui repose, en vertu de l'article 8, sur la suppression des hébergements jeunes majeurs et hôteliers.

En somme, admettre la divisibilité de la délibération du 12 avril 2016 reviendrait à reconnaître la divisibilité de dispositions instituant des ressources financières et des dispositions indiquant à quelles actions ces ressources seront utilisées : une telle solution serait tout à fait contraire à la jurisprudence constante du Conseil d'Etat en la matière (**CE, 28 juin 1968, Section, Benet et autres, n° 66669, Publié au recueil Lebon**⁸).

Vous rejetterez donc comme irrecevables les conclusions de la requête n°1602656.

⁸ SUR LA LEGALITE DE LA DECISION ATTAQUEE ; SANS QU'IL SOIT BESOIN D'EXAMINER LES AUTRES MOYENS DE LA REQUETE : - CONS. QUE, PAR DECISION PUBLIEE AU JOURNAL OFFICIEL LE 12 MARS 1965, LE MINISTRE DES FINANCES ET DES AFFAIRES ECONOMIQUES A AUTORISE LA MISE A LA CONSOMMATION DE CERTAINS VINS ORIGINAIRES ET EN PROVENANCE D'ALGERIE ET A SUBORDONNE CETTE AUTORISATION AU PAIEMENT A L'INSTITUT DES VINS DE CONSOMMATION COURANTE " D'UN TRANSFERT DE COMPENSATION FIXE A 15 FRANCS PAR HECTOLITRE DE VIN" ; QUE LE PAIEMENT DE CE "TRANSFERT", QUI TENDAIT A PERMETTRE LE FINANCEMENT D'UN CONTINGENT SPECIAL DE DISTILLATION OUVERT PAR LA MEME DECISION, NE CORRESPONDAIT A LA FOURNITURE D'AUCUNE PRESTATION PAR UN SERVICE PUBLIC A SES USAGERS ; QU'AINSI IL NE REMUNERAIT PAS DES SERVICES RENDUS ; QUE LA MESURE ADOPTEE PAR LE MINISTRE, LAQUELLE IMPOSAIT A CERTAINES CATEGORIES DE PERSONNES UNE CHARGE FINANCIERE DIRECTE AU PROFIT D'UN ETABLISSEMENT PUBLIC ADMINISTRATIF ET N'ETAIT PAS LIEE A UNE MESURE DE FIXATION DES PRIX EN APPLICATION DE L'ORDONNANCE DU 30 JUIN 1945, NE POUVAIT, EN TOUT ETAT DE CAUSE, ETRE PRISE PAR UN ARRETE MINISTERIEL ; QUE LES REQUERANTS SONT, PAR SUITE, FONDES A SOUTENIR QUE LA DECISION ATTAQUEE EST ENTACHEE D'EXCES DE POUVOIR ; CONS. QUE LES DISPOSITIONS DU PARAGRAPHE 2 DE LA DECISION SUSVISEE DU 12 MARS 1965 QUI OUVRENT UN CONTINGENT SPECIAL DE DISTILLATION ET PRECISENT QU'IL SERA VERSE AUX DISTILLATEURS, EN SUS DU PRIX LEGAL, UNE SOMME DE 156 F PAR HECTOLITRE D'ALCOOL PROVENANT DES RECETTES PROCUREES PAR LE PAIEMENT DES TRANSFERTS DE COMPENSATION, SONT INDISSOCIABLES DES DISPOSITIONS PREVUES AU PARAGRAPHE 1ER DE LADITE DECISION ET RELATIVES AU PAIEMENT DE "TRANSFERTS DE COMPENSATION" ; QUE PAR SUITE L'ILLEGALITE QUI ENTACHE CES DERNIERES DISPOSITIONS AFFECTE L'ENSEMBLE DE LA DECISION SUSVISEE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES AFFAIRES ECONOMIQUES ;

4. Il vous restera alors à statuer sur les conclusions dirigées contre les deux arrêtés du président du conseil départemental du 25 avril 2016. L'examen de la légalité de ces deux arrêtés exige un rappel du cadre juridique dans lequel les départements exercent leur compétence dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance.

En vertu de **l'article L 221-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF)**, le service de l'aide sociale à l'enfance, qui est un « service non personnalisé du département » est investi d'une triple mission : une mission de prévention, une mission de protection et une mission d'information. Dans le cadre de sa mission de protection, le service de l'ASE est chargé, en application du 1° de l'article L 221-1 du CASF, d' *« 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 »*. Il doit aussi, comme le prévoit le 3° du même article, *« mener en urgence des actions de protection en faveur des mineurs (mentionnés au 1°) »*.

L'article **L. 222-5 du CASF**⁹ détermine les personnes susceptibles, sur décision du président du conseil départemental, d'être prises en charge par les services de l'ASE. Il s'agit en particulier des mineurs qui ne peuvent demeurer provisoirement dans leur milieu de vie habituel et dont la situation requiert un accueil à temps complet ou partiel. Il s'agit aussi des mineurs confiés au service par le juge des enfants parce que leur protection l'exige. Il s'agit encore des femmes enceintes et des 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 ».

Si la « prise en charge » des publics de l'ASE ne se résume pas à l'hébergement, il en constitue néanmoins l'un des aspects majeurs. L'hébergement constitue même, s'agissant des mineurs placés à l'ASE par décision du juge des enfants, une obligation pour les départements : **CE, 1 / 6 CHR, 2016-07-27, 400055, A, Département du Nord c/ M. Badiaga**¹⁰. Il en va de même pour l'hébergement des femmes enceintes ou des mères

⁹ 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 du 4° de l'article 10 et du 4° de l'article 15 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ; 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. 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.

¹⁰ Il résulte des articles 375 et 375-3 du code civil ainsi que des articles L. 221-1 et L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles qu'il incombe aux autorités du département, le cas échéant dans les conditions prévues par la décision du juge des enfants, de prendre en charge l'hébergement et de pourvoir aux besoins des mineurs

isolées avec leurs enfants de moins de trois ans sans domicile, pour lesquelles la compétence du département est bien une compétence de principe et non une compétence supplétive : **CE, 1 / 4 CHR, 2018-04-26, 407989, B, Département du Val d'Oise¹¹**.

Dans la pratique, les départements disposent de plusieurs solutions pour l'accueil et l'hébergement des personnes relevant de l'ASE : ces personnes peuvent être accueillies dans des établissements et services sociaux et médico-sociaux visés au 1° de l'**article L 312-1 du CASF¹²** ; elles peuvent être également confiées à des assistants familiaux agréés en application de l'**article L 421-2 du CASF¹³** ; enfin, il faut ajouter à ces deux possibilités la possibilité, non prévue par les textes mais admise par la jurisprudence, de placer les personnes relevant de l'ASE en établissement hôtelier, notamment dans le cadre de l'accueil d'urgence des mineurs non accompagnés (voyez, en dernier lieu, **CE, Ordonnance, 25 janvier 2019, N° 426950, M. Camara¹⁴**).

confiés au service de l'aide sociale à l'enfance (ASE). 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 au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CJA).

¹¹ S'il résulte des articles L. 121-7, L. 345-1, L. 345-2 et L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) que sont en principe à la charge de l'Etat les mesures d'aide sociale relatives à l'hébergement des personnes qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques ou de logement, ainsi que l'hébergement d'urgence des personnes sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale, il résulte des articles L. 221-1, L. 222-1, L. 222-5 et L. 221-2 du même code que la prise en charge, qui inclut l'hébergement, le cas échéant en urgence, des femmes enceintes ou des 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, incombe au département en vertu de l'article L. 222-5 du CASF. Si toute personne peut s'adresser au service intégré d'accueil et d'orientation prévu par l'article L. 345-2 du même code et si l'Etat ne pourrait légalement refuser à ces femmes un hébergement d'urgence au seul motif qu'il incombe en principe au département d'assurer leur prise en charge, l'intervention de l'Etat ne revêt qu'un caractère supplétif, dans l'hypothèse où le département n'aurait pas accompli les diligences qui lui reviennent, et ne fait d'ailleurs pas obstacle à ce que puisse être recherchée la responsabilité du département en cas de carence avérée et prolongée.

¹² I.-Sont des établissements et services sociaux et médico-sociaux, au sens du présent code, les établissements et les services, dotés ou non d'une personnalité morale propre, énumérés ci-après : 1° Les établissements ou services prenant en charge habituellement, y compris au titre de la prévention, des mineurs et des majeurs de moins de vingt et un ans relevant des articles L. 221-1, L. 222-3 et L. 222-5 ; (...)

¹³ L'assistant familial est la personne qui, moyennant rémunération, accueille habituellement et de façon permanente des mineurs et des jeunes majeurs de moins de vingt et un ans à son domicile. Son activité s'insère dans un dispositif de protection de l'enfance, un dispositif médico-social ou un service d'accueil familial thérapeutique.

¹⁴ Il résulte de l'instruction que M. Mohamed Camara, ressortissant guinéen, déclarant être né le 12 décembre 2003, ne pas avoir de famille en France et être sans abri s'est présenté le 7 décembre 2018 à l'accueil du service de l'aide sociale à l'enfance du département d'Indre et Loire dont il a sollicité la protection. En réponse à sa demande il lui a été proposé un rendez-vous en vue de l'évaluation de sa situation le 17 janvier 2019 soit plus de cinq semaines plus tard sans que cette proposition soit accompagnée d'une mise à l'abri dans l'attente du rendez-vous. Il n'est toutefois pas contesté que M. Mohamed Camara s'est présenté à ce rendez-vous et qu'à l'issue de l'évaluation, le département d'Indre et Loire a procédé à sa mise à l'abri en chambre d'hôtel et décidé de la prise en charge de ses frais de transport et de repas. Dans ces conditions les conclusions de la requête, présentées sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, tendant à ce qu'il soit enjoint au département de l'Indre-et-Loire de prendre des mesures garantissant la protection de M. Mohamed Camara sont devenues sans objet.

5. Ce sont à ces hébergements hôteliers auxquels le Département de la Haute-Garonne, à l'instar d'autres départements, avait eu recours depuis plusieurs années que le président du conseil départemental par les deux arrêtés attaqués a entendu renoncer. Le premier arrêté attaqué prévoit qu' « aucune nouvelle situation de femme enceinte ou mère isolée avec enfant de moins de trois ans n'est désormais prise en charge en hébergement hôtelier dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance ». Le second arrêté prévoit qu' « aucune nouvelle situation de mineur non accompagné n'est désormais prise en charge en hébergement hôtelier dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance ».

Ces deux arrêtés - qui mettent donc fin à toute nouvelle prise en charge hôtelière des mineurs isolés étrangers et des femmes enceintes ou des mères isolées - sont entrés en vigueur le 2 mai 2016.

Les associations requérantes soulèvent à l'encontre de ces deux arrêtés plusieurs moyens et vous pourrez retenir celui relatif à l'erreur de droit.

Les requérantes invoquent à ce titre les dispositions de l'article L 221-2 du CASF qui prévoient que « *le département organise sur une base territoriale les moyens nécessaires à l'accueil et à l'hébergement des enfants confiés au service (...)* Le département doit en outre disposer de structures d'accueil pour les femmes enceintes et les mères avec leurs enfants ». Il résulte de ces dispositions qu'il appartient au président du conseil général, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement du service de l'aide sociale à l'enfance placé sous son autorité, et, à cet effet, d'organiser les moyens nécessaires à l'accueil et à l'hébergement des personnes prises en charge par ce service : **CE, Section, 2018-12-03, 409667, A, Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, dite Ligue des droits de l'homme** ¹⁵.

Les dispositions de l'article L 221-2 ne font pas qu'édicter une règle de compétence. Elles font peser sur le président du conseil départemental l'obligation d'organiser les moyens nécessaires à l'hébergement des publics relevant de l'ASE et notamment des mineurs non accompagnés, des femmes enceintes et des mères isolées : le fichage de l'arrêt « Ligue française » au Lebon finira de lever les doutes que pourrait susciter la lecture du jugement sur ce point ¹⁶.

¹⁵ Il résulte de ces dispositions qu'il incombe au service de l'aide sociale à l'enfance, notamment, de prendre en charge les mineurs qui lui sont confiés par le juge des enfants ou le procureur de la République et, en cas d'urgence et si leurs représentants légaux sont dans l'impossibilité de donner leur accord, d'assurer le recueil provisoire des mineurs dont la santé, la sécurité ou la moralité sont en danger. A cette fin, il appartient au président du conseil général, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement du service de l'aide sociale à l'enfance placé sous son autorité, et, à cet effet, d'organiser les moyens nécessaires à l'accueil et à l'hébergement de ces mineurs et de déterminer les conditions de leur prise en charge au regard notamment d'un risque sanitaire avéré, le cas échéant en coopération avec les autorités sanitaires compétentes. En revanche, il ne saurait subordonner l'accueil de certains mineurs par le service de l'aide sociale à l'enfance du département à une prise en charge préalable par d'autres autorités.

¹⁶ Obligation pour le président du conseil général de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement du service de l'ASE - Organisation des moyens nécessaires à l'accueil et à l'hébergement des mineurs et détermination des conditions de leur prise en charge au regard notamment d'un risque sanitaire avéré, le cas échéant en coopération avec les autorités sanitaires compétentes - Inclusion - Possibilité de subordonner l'accueil des mineurs à une prise en charge préalable par d'autres autorités - Exclusion.

Vous pourrez considérer qu'en l'espèce, le président du conseil départemental a, par les deux arrêtés attaqué, méconnu cette obligation.

Les associations requérantes soutiennent, en effet, que les hébergements hôteliers auxquels le président du conseil départemental de la Haute-Garonne n'ont été remplacés par aucun autre mode de prise en charge adapté.

Les requérantes ne procèdent pas par pure affirmation puisqu'elles produisent à l'appui de leurs écritures de nombreux refus de prise en charge opposés par le conseil départemental à des mineurs non accompagnés, sur le fondement des arrêtés attaqués, « compte tenu de l'impossibilité de (les) accueillir au CDEF (centre départemental de l'enfance et de la famille) ». Elles produisent également des refus opposés en mai et juin 2016 à des demandes de prise en charge présentées par des mères isolées, toujours en application des arrêtés attaqués, « compte tenu de l'impossibilité de (les) accueillir en établissement ASE ».

Ces décisions de refus de prise en charge opposés par le conseil départemental – identiques à celles dont vous êtes régulièrement amenés à connaître en tant que juge des référés – ne sont pas purement conjoncturelles. Elles témoignent d'une inadéquation structurelle entre les besoins d'hébergement des mineurs non accompagnés, des femmes enceintes et des mères isolées et les moyens mobilisés par le département.

A la date des décisions attaquées, le taux d'occupation des structures traditionnelles était, en effet, de l'ordre de 130 % : il n'existait donc en mai 2016 aucune possibilité d'organiser l'accueil de ces publics de l'ASE auxquels était précédemment ouvert l'hébergement en structure hôtelière.

Le département invoque bien, dans ses écritures, la création depuis mai 2016 de 53 places supplémentaires pour l'accueil des personnes relevant de l'ASE, dont trente places pour l'accueil d'urgence, l'évaluation et l'orientation des mineurs non accompagnés. Mais ces créations de places sont toutes postérieures à l'entrée en vigueur des arrêtés attaqués. En toute hypothèse, elles n'apparaissent pas à elles seules de nature à compenser, pour les personnes concernées, la suppression de l'hébergement hôtelier, alors qu'il ressort des motifs mêmes des arrêtés que le recours à cet hébergement concerne pas moins de 210 mineurs.

Vous ne serez, évidemment, pas tenus de souscrire à la thèse, excessive, des associations requérantes qui prétendent que par les arrêtés attaqués le département s'exonère des compétences confiées par le législateur. Aucune des pièces ne permettent de tenir pour établi un abandon de compétence, alors que le conseil départemental, par sa délibération d'avril 2016, s'est clairement engagé dans une redéfinition de sa politique en matière d'ASE avec un objectif volontariste de création de places d'hébergement.

Mais il est évident qu'en supprimant, dans un contexte de saturation des dispositifs, l'hébergement hôtelier sans mettre en place immédiatement des moyens supplémentaires d'hébergement dans d'autres structures, le président du conseil départemental a méconnu son obligation d'organiser les moyens nécessaires à l'hébergement des publics relevant de l'ASE.

Vous accueillerez donc le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L 221-2 du CASF et annulerez les deux arrêtés du 25 avril 2016.

6. Dans les circonstances de l'espèce, vous pourrez laisser à chacune des parties les frais exposés qu'elles ont exposés au cours de l'instance.

Par ces motifs, je conclus :

- à l'annulation des arrêtés du 25 avril 2016 du président du conseil départemental de la Haute-Garonne ;

- au rejet du surplus des conclusions des parties.