

## Chambre 9

Audience du 7 décembre 2016 affaire 1506538

### Conclusions

Afin de faciliter la gestion de l'accueil de plus de huit mille cinq cents mineurs isolés étrangers sur le territoire, l'Etat a conclu le 31 mai 2013 avec l'assemblée des départements de France (ADF) un protocole visant à mettre en place un dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation de ces mineurs.

Ce dispositif, reprenant pour l'essentiel les règles fixées par le code de l'action sociale et des familles, précise que la procédure d'évaluation de la situation est réalisée par le département du lieu où le jeune se déclarant mineur isolé étranger a été repéré ou s'est présenté. Il prévoit que les coûts liés à cette évaluation sont pris en charge par l'Etat à tout le moins dans les cinq premiers jours.

S'agissant ensuite de l'orientation de ces mineurs, le dispositif mis en place prévoit la création d'une cellule nationale, placée auprès de la PJJ, chargée de mettre à disposition des parquets des informations actualisées leur permettant de déterminer le département le plus à même d'accueillir le jeune concerné. Et le procureur de la République, le cas échéant sur la base de ces informations, désigne, par ordonnance de placement provisoire, le département du lieu de placement définitif auquel il confie le mineur. Le placement définitif est en revanche décidé par le juge des enfants.

En application de ce dispositif, le département du Val-de-Marne, le TGI de Créteil et la direction territoriale de la PJJ du Val-de-Marne ont signé le 4 novembre 2013 un protocole dont l'objet est de « *définir les engagements des différents partenaires dans le département en vue de déterminer les modalités d'entrée dans le dispositif de protection de l'enfance des mineurs isolés étrangers* ».

Malgré la conclusion de ces protocoles, le département du Val-de-Marne a attiré en août 2014 l'attention du ministre de la justice sur l'afflux important de MIE dans le département. Le 4 novembre suivant, le comité départemental de suivi de la mise en place du protocole s'est réuni et a convenu d'un retour à une application plus stricte des règles en vigueur.

Estimant qu'aucune évolution majeure ne pouvait être relevée sur ce point, le département du Val-de-Marne a de nouveau saisi le ministre de la justice des difficultés rencontrées par courrier du 22 janvier 2015.

En définitive, le département du Val-de-Marne a saisi le garde des Sceaux le 8 avril 2015 d'une réclamation indemnitaire préalable, reçue le 14 avril suivant, et tendant à obtenir le versement d'une somme de 1 275 717 euros en réparation du préjudice résultant de la prise en charge par ses services au cours de l'année 2014 d'un nombre de MIE supérieur aux effectifs déterminés par la cellule nationale de répartition. Cette demande ayant été implicitement rejetée le 14 juin 2015, le département vous saisit afin d'obtenir l'annulation de cette décision implicite et la condamnation de l'Etat au paiement de la somme litigieuse.

#### **Sur le principe de responsabilité :**

Le département du Val-de-Marne entend d'abord engager la responsabilité pour faute de l'Etat.

1°) Il soutient en premier lieu que l'Etat n'a pas respecté les engagements pris dans le protocole signé le 31 mai 2013 dont une circulaire du même jour a explicité les règles et dont le protocole départemental du 4 novembre de la même année constitue une application.

Rappelons que le protocole signé entre l'Etat et les départements le 31 mai 2013 avait notamment pour but de mettre en œuvre un dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des MIE afin de « limiter les disparités entre les départements, s'agissant des flux d'arrivée de jeunes » alors qu' « actuellement, [ces flux] se concentrent sur quelques territoires. La charge qui en résulte pour les départements les plus impactés est de plus en plus lourde à assumer et il en résulte des conditions de prise en charge de ces jeunes qui ne sont pas satisfaisantes ».

L'objectif est donc clairement défini et l'engagement pris tient à une volonté de limiter les disparités entre les départements.

Pour parvenir à cet objectif, l'Etat et les départements, nous l'avons rappelé il y a quelques instants, ont créé une procédure en lien avec le régime juridique existant pour la prise en charge des mineurs fixé par le code de l'action sociale et des familles, visant notamment à renforcer l'information en mettant à disposition des parquets toute information actualisée sur les départements en mesure d'accueillir des MIE, transmise par une cellule nationale placée à la direction de la PJJ.

Ce protocole fixe également les conditions dans lesquelles l'évaluation est réalisée par les départements. Sont ainsi prévus des entretiens conduits avec le jeune par un personnel qualifié dans le cadre d'une approche pluridisciplinaire, la vérification de l'authenticité des documents d'état civil, enfin, et si le doute persiste au terme de cette étape et seulement dans ce cas, une expertise médicale de l'âge sur réquisitions du parquet.

Ce protocole prévoyait enfin que le choix du magistrat soit guidé par le principe d'une orientation nationale, celle-ci étant définie sur la base d'une clé de répartition correspondant à la part de population de moins de 19 ans dans chaque département. Mais cette règle, reprise par la circulaire du 31 mai 2013, a été censurée par le CE compte tenu de ce que des instructions du ministre de la justice ne pouvaient être données aux magistrats du parquet sur ce point (CE, 15 janvier 2015, Département des Hauts-de-Seine et autres, n° 371415, mentionné aux tables).

En l'espèce, le département, même s'il s'en défend, entend bien à titre principal mettre en avant le fait que l'engagement, tendant à recourir à une expertise médicale que par exception, n'a pas été respecté étant donné que cette expertise est réalisée quasi systématiquement et sans aide préalable à la vérification des documents d'identité et alors que le protocole « ne prévoit pas la possibilité pour le procureur de la République de remettre en cause l'évaluation de l'âge du jeune faite par le département d'accueil » (p. 9 de la requête). La collectivité entend donc bien mettre en cause la pratique mise en œuvre par le parquet de Créteil.

Ainsi, le département souhaite bel et bien voir engagée la responsabilité de l'Etat au regard des conditions dans lesquelles le procureur de la République de Créteil traite des situations de vérification de la minorité des jeunes se présentant auprès du département du Val-de-Marne. Ceci est confirmé par les nombreux développements dans les écritures relatifs aux pratiques du parquet de Créteil et ce pour chacun des terrains de responsabilité invoqués.

Or, et ainsi que le soutient à bon droit le ministre de la justice en défense, la juridiction administrative n'est pas compétente pour statuer sur la responsabilité de l'Etat à raison des modalités de fonctionnement du service public de la justice judiciaire, en l'espèce les services du procureur de la République de Créteil.

En effet, et en application de la ligne de partage tracée par la jurisprudence Préfet de la Guyane (TC, 27 novembre 1952, Préfet de la Guyane, Rec. p 642), vous ne pouvez connaître d'un litige qui se rapporte directement et exclusivement au déroulement de procédures judiciaires et qui n'est pas détachable de l'exercice de fonctions juridictionnelles (CE, 19 mai 1993, Association professionnelle de magistrats, n°128846, aux tables ; CE, 15 avril 2011, Garde des Sceaux , n° 346213, publié au recueil).

En l'espèce, nous l'avons mentionné, l'argumentation du demandeur vise pour l'essentiel à mettre en cause les choix opérés par le procureur de la République dans le cadre de son activité.

Vous êtes donc incompétents pour vous prononcer sur ce terrain de responsabilité pour faute et devrez accueillir l'exception d'incompétence opposée en défense par le ministre de la justice.

Plus généralement, la collectivité demanderesse entend revenir à l'objectif global de limitation des disparités entre départements. Mais une fois encore, derrière cet argument se cache en réalité un unique grief visant à dénoncer les pratiques du parquet de Créteil alors que la collectivité n'évoque aucun autre élément de la procédure mis en place par le protocole qui ne serait pas respecté.

Mais quoi qu'il en soit, nous pensons qu'au travers de cet objectif, l'Etat a uniquement entendu s'engager sur une obligation de moyen et non pas de résultat. Obligation de moyen au sens premier du terme en finançant lui-même les coûts liés aux cinq premiers jours de prise en charge des mineurs. Obligation de moyen encore en mettant à disposition des parquets toute information actualisée sur les départements en mesure d'accueillir des MIE transmise par la cellule nationale placée auprès de la direction de la PJJ. Enfin, cet objectif s'est également traduit par la création d'une procédure commune à tous les départements afin de s'assurer de la minorité et de l'isolement des jeunes se présentant comme mineurs isolés étrangers. La création d'une procédure unique et homogène devant en garantir la qualité et permettre l'égalité de traitement des jeunes.

Ce dispositif constitue sans aucun doute une avancée pour limiter les disparités, même s'il ne règle pas nécessairement toutes les difficultés, à plus forte raison alors qu'il n'existait que depuis quelques mois à la date à laquelle le recours indemnitaire a été présenté.

Mais quoi qu'il en soit, et nous insistons sur ce point, si l'Etat s'est engagé sur cette politique publique délicate à appréhender qu'est la prise en charge des mineurs isolés étrangers, cet engagement ne nous semble pouvoir renvoyer qu'à une obligation de moyen et non de résultat.

Et cette obligation de moyen est bien rappelée dans les écritures en défense, à savoir « *mettre en place un dispositif d'information à l'adresse de l'autorité judiciaire pour lui permettre d'orienter les mineurs vers les départements susceptibles de les prendre en charge dans des conditions plus favorables* » au regard de la situation délicate des mineurs dans certains départements d'Ile-de-France comme la Seine-Saint-Denis, Paris ou le Val-de-Marne.

Seule peut donc être mise en cause l'absence de volonté d'atteindre l'objectif assigné et non en tant que tel le fait que l'objectif n'a pas été atteint. A ce titre, insistons encore sur le fait que si absence de volonté d'atteindre l'objectif il y a, celle-ci ne peut en l'espèce qu'être imputée au fonctionnement des services du procureur de la République de Créteil dont il ne vous appartient pas d'apprécier l'action.

Nous ne pouvons par suite, et en tout état de cause, caractériser le défaut de réalisation des objectifs assignés par ce protocole comme constitutif d'une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat.

2°) Mais le département du Val-de-Marne ne reproche pas uniquement à l'Etat de ne pas avoir respecté la circulaire et le protocole litigieux mais également le fait que ces textes ne sont pas suffisamment complets alors qu'ils n'appréhendent pas certaines situations.

Plus précisément, la collectivité reproche à l'Etat de ne pas avoir prévu les modalités de saisine directe du juge des enfants par un jeune évalué mineur par le département mais déclaré majeur par le procureur, ni la possibilité pour le juge des enfants de consulter la cellule nationale.

Mais sur le premier point, la prescription d'une telle règle n'avait rien d'obligatoire dès lors que cela est déjà prévu par le code de l'action sociale et des familles. Le véritable reproche que formule le département tient donc au second point et au fait que les magistrats du siège n'ont pas à se rapprocher de la cellule nationale avant de décider du lieu de placement définitif. Mais ainsi que le fait valoir à bon droit le ministre de la justice en défense, les magistrats du siège ne peuvent en tout état de cause recevoir d'instruction du garde des Sceaux à la différence des magistrats du parquet.

Plus précisément, nous pensons que cette absence de relation entre les juges des enfants et la cellule nationale s'explique par le fait que la procédure mise en place par le protocole a été créée initialement uniquement en lien avec l'obligation pour les parquets de tenir compte du principe d'orientation nationale sur la répartition des jeunes de moins de 19 ans dans chaque département, obligation qui a été censurée par le CE nous l'avons précisé.

En réalité, nous pensons que ce protocole aurait pu légalement prévoir, pour les magistrats du siège également, une possibilité de se voir mettre à disposition par la cellule nationale toute information actualisée.

Mais une nouvelle fois, le fait qu'une telle règle ne soit pas prévue par le protocole et la circulaire ne peut être regardé comme fautif alors que celle-ci se serait inscrite le cas échéant et une fois encore dans une obligation de moyen et non de résultat.

Notons au demeurant que cette règle procédurale supplémentaire aurait eu une portée beaucoup plus limitée que celle applicable aux parquets alors qu'elle n'aurait concerné que les jeunes ayant exercé un recours devant le juge des enfants pour contester l'appréciation portée sur leur âge, et alors qu'une fois l'appréciation portée par le procureur, le département n'est en tout état de cause plus tenu de prendre en charge le jeune en cause et ne le sera à nouveau qu'une fois la décision de placement définitif prise par le juge.

A ce titre, nous ne voyons pas davantage d'absolue nécessité à imposer un rapprochement entre la cellule nationale et le procureur, dans l'hypothèse d'une contestation devant le juge des enfants de l'appréciation portée sur la majorité par le procureur et alors même que le procureur donne in fine un avis au juge des enfants.

Mais il est vrai que le département insiste sur le fait qu'en cas de contestation devant le juge des enfants, celui-ci place systématiquement le jeune, dont il retient la minorité, dans le département visé par le placement provisoire.

Quoi qu'il en soit, insistons sur le fait que le protocole adopté ne constitue pas une décision unilatérale mais bien un acte signé par l'Etat et l'ADF alors qu'il ne résulte pas de l'instruction que cet ajout procédural aurait été sollicité par les départements et refusé par l'Etat.

La responsabilité de l'Etat ne peut donc davantage être engagée sur ce terrain.

3°) Mais le demandeur invoque également la responsabilité sans faute de l'Etat au regard de la rupture d'égalité devant les charges publiques résultant de l'édiction d'un acte administratif légal (à savoir le protocole signé le 31 mai 2013 et plus précisément et selon les écritures du demandeur la circulaire du même jour).

Un tel fondement de responsabilité a été admis de longue date par votre juge de cassation (CE, 30 novembre 1923, n° 38284, au recueil ; Section, 22 février 1963, Commune de Gavarnie, n° 50438, au recueil p. 113 ; CE, 13 mai 1987, n° 50876, mentionné aux tables).

En l'espèce, insistons d'abord et à nouveau sur la nature du préjudice invoqué. Celui-ci tient au fait qu'en l'absence de respect des objectifs assignés par le protocole et la circulaire, le département du Val-de-Marne a dû prendre en charge un nombre de mineurs isolés étrangers supérieur à l'objectif cible fixé par la cellule national à savoir 228 prises en charge au lieu de 141.

Mais une fois encore, nous pensons que le préjudice lié à ce surplus de prises en charge ne trouve pas sa cause directe dans l'édiction de la circulaire mais uniquement dans l'existence de règles de placement des mineurs isolés fixées par le code de l'action sociale et des familles et d'une application par l'autorité judiciaire de ces règles ne permettant pas suffisamment de réduire les disparités entre les départements.

En d'autres termes, le lien de causalité entre le préjudice invoqué et le protocole tel qu'explicité par la circulaire n'est pas établi faute de disposer d'un lien direct. Une fois encore, insistons sur le fait que ce protocole ne fixe qu'une obligation de moyen et non de résultat et que l'absence de respect de cette obligation ne peut être imputée qu'au fonctionnement du service public de la justice judiciaire.

Mais en tout état de cause, nous ne sommes pas convaincus que le préjudice invoqué puisse être regardé comme anormal alors que celui-ci est la conséquence directe de la volonté du législateur de confier aux départements, dans le cadre de la décentralisation, une prérogative spécifique au titre de l'ASE.

Ouvrir la voie à l'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat au regard des conséquences induites par une loi de transfert de compétences serait à notre sens une rupture profonde avec les principes de la décentralisation et notamment celui de versement de dotations propres à assurer une péréquation financière.

Ces éléments sont certainement de ceux qui ont motivé un arrêt récent de la cour administrative d'appel de Versailles rendu précisément sur la question qui nous occupe (CAA de Versailles, 21 juillet 2015, Département de la Seine-Saint-Denis, n° 12VE03379, fiché en C+) et bien que nous pouvons nous étonner de la position de principe prise par la cour, d'une portée très générale et excluant pour toute collectivité territoriale la possibilité de se prévaloir d'une rupture d'égalité devant les charges publiques (alors que le CE a jugé implicitement le contraire voyez en ce sens CE, 12 mars 2010, Département de la Réunion, n° 309799, mentionné aux tables ; CE, 22 septembre 2003, Département de la Seine-Saint-Denis, n° 248843, inédit).

Mais quoi qu'il en soit, il résulte de tout ce qui précède que nous ne pouvons que vous proposer de rejeter également ce chef de responsabilité.

Aucun chef de responsabilité n'étant susceptible d'être retenu, les conclusions à fin d'indemnisation devront donc être rejetées ainsi et par voie de conséquence que celles tendant au remboursement des frais d'instance.

Et PCMNC :

- au rejet de la requête présentée par le département du Val-de-Marne ;