

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N° 406256

REPUBLIQUE FRANÇAISE

GROUPE D'INFORMATION ET DE
SOUTIEN DES IMMIGRÉ.E.S (GISTI)
et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Cécile Barrois de Sarigny
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 2ème et 7ème chambres réunies)

M. Xavier Domino
Rapporteur public

Sur le rapport de la 2ème chambre
de la Section du contentieux

Séance du 20 octobre 2017
Lecture du 8 novembre 2017

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés le 22 décembre 2016 et les 20 février et 23 septembre 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s, le Syndicat de la magistrature, le Syndicat des avocats de France, l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers et la Ligue des droits de l'homme, demandent au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir la circulaire du ministre de la justice du 1^{er} novembre 2016 relative à la mise en œuvre exceptionnelle d'un dispositif national d'orientation des mineurs non accompagnés dans le cadre des opérations de démantèlement de la Lande de Calais et la décision par laquelle le ministre de l'intérieur, le ministre du logement et de l'habitat durable, le ministre de la justice et le ministre des familles et des droits des femmes ont décidé la création et l'ouverture des centres d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés et ont défini leur modalité d'organisation.

Ils soutiennent que :

- la circulaire est entachée d'incompétence dès lors que le garde des sceaux n'avait reçu aucune habilitation pour prescrire de nouvelles règles en matière d'aide sociale à l'enfance et que le Conseil d'Etat n'a pas été saisi alors que la circulaire déroge au décret n° 2016-840 du 24 juin 2016, pris après avis du Conseil d'Etat ;

- l'Etat n'était pas compétent, au titre de son pouvoir de police, pour procéder à la création des centres d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés, dès lors qu'il n'est pas établi que le département du Pas-de-Calais était dans l'impossibilité de prendre en charge les mineurs non accompagnés issus du camp de la Lande de Calais ; seul le Premier ministre détient, en tout état de cause, le pouvoir de police administrative générale ;

- les modalités d'organisation des centres d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés sont entachées d'une erreur d'appréciation, méconnaissent le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant protégé par l'article 3§1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant, le principe d'égalité d'accès au service public, le droit à l'instruction ; la circulaire attaquée méconnaît l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales combiné à l'article 2 du protocole additionnel n° 1 à ladite convention ;

- la durée de placement dans les centres est excessive ;

- les conditions matérielles de prise en charge et leur caractère défavorable par rapport à celles de l'aide sociale à l'enfance, sont hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi par l'administration, notamment en ce qui concerne les modalités d'encadrement des mineurs, leur accès à l'information sur leurs droits et le différé de la saisine de l'autorité judiciaire.

Par un mémoire en défense, enregistré le 5 juillet 2017, le garde des sceaux, ministre de la justice conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

En application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées que la décision du Conseil d'Etat était susceptible d'être fondée sur le moyen, relevé d'office, tiré de ce que les conclusions dirigées contre les dispositions de la circulaire du garde des sceaux du 1^{er} novembre 2016 relatives à l'organisation et au fonctionnement des centres d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés et aux modalités d'intervention du président du conseil départemental sont irrecevables au motif que celles-ci ne font pas grief.

Par un nouveau mémoire enregistré le 16 octobre 2017, le Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s et autres, reprennent les conclusions de leur requête par les mêmes moyens et demandent en outre que la somme de 2 500 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ils soutiennent qu'ils ont non seulement contesté la circulaire du 1^{er} novembre 2016, mais également la décision, révélée, définissant les modalités d'organisation des centres d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés.

Le Défenseur des droits, en application des dispositions de l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, a présenté des observations, enregistrées le 18 octobre 2017 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention internationale relative aux droits de l'enfant ;
- la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 ;
- le code civil ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Cécile Barrois de Sarigny, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Xavier Domino, rapporteur public.

Vu la note en délibéré, enregistrée le 23 octobre 2017, présentée par le Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s et autres ;

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les autorités publiques ont procédé les 24, 25 et 26 octobre 2016 à l'expulsion et à la réorientation vers des centres d'accueil, des migrants qui, désireux de se rendre au Royaume-Uni, s'étaient installés dans des campements précaires, au nord-ouest du centre ville de Calais en bordure d'un terrain, couramment dénommé « la Lande » ; que les mineurs isolés qui se trouvaient parmi ces personnes ont été orientés vers des centres d'hébergement situés sur l'ensemble du territoire, dénommés centres d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés ; que, le 1^{er} novembre 2016, le garde des sceaux, ministre de la justice a adressé aux procureurs de la République et procureurs généraux une circulaire relative à la mise en œuvre exceptionnelle d'un dispositif national d'orientation des mineurs non accompagnés dans le cadre des opérations de démantèlement de la Lande de Calais ; que le Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s et autres demandent l'annulation pour excès de pouvoir de cette circulaire ainsi que de la décision portant création des centres d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés et fixant leurs modalités d'organisation, dont l'existence est révélée tant par les opérations d'orientation qui ont été réalisées que par les termes de la circulaire du garde des sceaux ;

Sur la légalité de la décision portant création des centres d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés et fixant leurs modalités d'organisation :

2. Considérant qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, des centres d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés ont été créés par le Gouvernement, sur l'ensemble du territoire, afin de recueillir en urgence plus de 1 500 mineurs isolés en provenance de la Lande de Calais, une fois le démantèlement du camp et la fermeture des structures d'accueil qui s'y trouvaient achevés ; qu'il était prévu que les mineurs seraient accueillis dans ces centres d'une manière temporaire, pour une durée évaluée à trois mois, et qu'ils devaient ensuite être orientés soit vers le Royaume-Uni, pays que la plupart d'entre eux avaient émis le vœux de rejoindre, soit, en cas de refus des autorités du Royaume-Uni, vers un dispositif de protection de l'enfance ;

3. Considérant que, selon l'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles, le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département ; qu'il a notamment pour mission d'apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs confrontés à des difficultés, de mener en urgence des actions de protection en faveur de ces mineurs et de pourvoir à l'ensemble des besoins des mineurs qui lui sont confiés ; que, dans le cadre de ces missions, le service d'aide sociale à l'enfance est chargé par le même article, sans préjudice des compétences dévolues à l'autorité judiciaire, d'organiser le recueil et la transmission, dans les conditions prévues à l'article L. 226-3 du code de l'action sociale et des familles, des informations relatives aux mineurs dont la santé, la sécurité, la moralité sont en danger ou risquent de l'être ou dont l'éducation ou le développement est compromis ou risque de l'être ; que l'article L. 223-2 du code de l'action sociale et des familles prévoit en outre 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. » ; qu'ainsi qu'en dispose l'article R. 221-11 du même code, l'accueil provisoire est mis en place par le président du conseil départemental du lieu où se trouve le mineur, pour une durée maximale de cinq jours, au cours de laquelle le président du conseil départemental procède aux investigations nécessaires en vue d'évaluer la situation de l'intéressé, au regard notamment de ses déclarations sur son identité, son âge, sa famille d'origine, sa nationalité et son état d'isolement ; qu'au terme du délai de cinq jours, le président du conseil départemental saisit l'autorité judiciaire ou prend une décision de refus de prise en charge ; qu'aux termes de l'article 375-3 du code civil : *« Si la protection de l'enfant l'exige, le juge des enfants peut décider de le confier : / (...) 3° A un service départemental de l'aide sociale à l'enfance (...) »* ; que l'article 375-5 du même code prévoit qu'en cas d'urgence, le procureur de la République du lieu où le mineur a été trouvé a le pouvoir d'ordonner l'une des mesures prévues à l'article 375-3, à charge de saisir dans les huit jours le juge compétent, qui maintiendra, modifiera ou rapportera la mesure ;

4. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions qu'il incombe en principe 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 confiés au service de l'aide sociale à l'enfance ainsi que, en cas d'urgence, de procéder à leur accueil provisoire lorsque leur représentant légal est dans l'impossibilité de donner son accord, en vue d'évaluer leur situation, et notamment leur état d'isolement, afin, le cas échéant, de saisir l'autorité judiciaire ; qu'à 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 ;

5. Considérant qu'il appartient cependant en outre, en tout état de cause, aux autorités titulaires du pouvoir de police générale, garantes du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine, de veiller, notamment, à ce que le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants soit garanti et de prendre toute mesure en ce sens ; que la compétence de principe du département en matière d'aide sociale à l'enfance ne fait pas obstacle à l'intervention de l'Etat, au titre de ses pouvoirs de police, pour la prise en charge, à titre exceptionnel, des mineurs, dès lors qu'une telle intervention est nécessaire, lorsqu'il apparaît que, du fait notamment de l'ampleur et de l'urgence des mesures à prendre, le département est manifestement dans l'impossibilité d'exercer sa mission de protection des mineurs ;

6. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le nombre des mineurs isolés présents sur le site de la Lande, à Calais, au moment du démantèlement, était évalué, ainsi qu'il a été dit, à plus de 1 500 ; que la prise en charge de ces mineurs excédait manifestement les capacités d'accueil du service de l'aide sociale à l'enfance du Pas-de-Calais, seul compétent, en vertu de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles, pour procéder à un accueil provisoire d'urgence ; que l'Etat a alors mis en place des centres d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés destinés à les accueillir dans les conditions rappelées au point 2 ci-dessus ; qu'il a prévu que les centres garantiraient un hébergement sécurisé aux mineurs, qu'une identification et une prise en charge de leurs besoins médicaux et psychologiques serait proposée, qu'ils seraient accompagnés dans leurs différentes démarches administratives et se

verraient proposer des activités éducatives, sportives, ainsi qu'une sensibilisation à l'apprentissage du français ; que compte tenu des finalités poursuivies, de l'ampleur des moyens qu'il convenait de déployer et du contexte d'urgence dans lequel les mineurs non accompagnés devaient être pris en charge, le Gouvernement a pu légalement mettre en place, dans l'intérêt de l'enfant, de tels centres, dont les modalités d'organisation et de fonctionnement étaient en adéquation avec les circonstances particulières de leur création ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les conclusions tendant à l'annulation de la décision portant création des centres d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés et fixant leurs modalités de fonctionnement doivent être rejetées ;

Sur la légalité de la circulaire du 1^{er} novembre 2016 :

8. Considérant que la circulaire attaquée du 1^{er} novembre 2016, adressée par le garde des sceaux, pour attribution, aux procureurs généraux près les cours d'appel, au procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel et aux procureurs de la République près les tribunaux de grande instance, comporte, en son point 1, une présentation du dispositif des centres d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés mis en place par l'Etat, précise, en son point 2, les étapes de l'accueil des mineurs non accompagnés dans ces centres, et traite, en son point 3, des modalités de sortie de ce dispositif dérogatoire ;

9. Considérant que l'interprétation que par voie, notamment, de circulaires ou d'instructions l'autorité administrative donne des lois et règlements qu'elle a pour mission de mettre en œuvre n'est pas susceptible d'être déferée au juge de l'excès de pouvoir lorsque, étant dénuée de caractère impératif, elle ne saurait, quel qu'en soit le bien-fondé, faire grief ; qu'en revanche, les dispositions impératives à caractère général d'une circulaire ou d'une instruction doivent être regardées comme faisant grief ;

10. Considérant qu'en tant qu'elle décrit les conditions d'organisation et de fonctionnement des centres d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés mis en place par l'Etat ainsi que les modalités selon lesquelles le président du conseil départemental doit procéder à l'évaluation de la minorité et de l'isolement des jeunes présents dans ces centres, la circulaire ne fait pas grief, faute de caractère impératif ; que les conclusions dirigées contre celles des dispositions de la circulaire qui ont un tel objet sont, par suite, irrecevables ;

11. Considérant que, s'agissant des modalités de sortie du dispositif dérogatoire, la circulaire attaquée prévoit, une fois l'hypothèse d'un départ du mineur au Royaume-Uni définitivement écartée, une évaluation de la situation de l'intéressé, par le président du conseil départemental, dans les conditions prévues par le code de l'action sociale et des familles ; qu'elle indique qu'à l'issue de cette évaluation, en cas de minorité et d'isolement confirmés, le procureur de la République pourra prendre une ordonnance de placement provisoire ; que si elle prévoit que, dans une telle hypothèse, le mineur pourra être maintenu, à titre de placement, pendant quelques jours, dans le centre d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés dans l'attente de son orientation vers un dispositif d'aide sociale à l'enfance de droit commun, une telle mesure d'organisation, strictement limitée dans le temps, destinée à permettre une entrée progressive de l'ensemble des mineurs accueillis en centre d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés dans les dispositifs de droit commun doit être regardée comme justifiée par le caractère exceptionnel de la situation ; que, sur ce point, la circulaire n'est donc pas entachée d'illégalité ;

12. Considérant, par ailleurs, que si la circulaire attaquée recommande le maintien dans les centres d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés, elle réserve néanmoins l'hypothèse dans laquelle le mineur est dans une situation de danger au sens des articles 375 et suivants du code civil ; que, par suite, le Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s et autres ne sont pas fondés à soutenir que la circulaire attaquée fixe des critères nouveaux pour la mise en œuvre par le parquet des procédures de placement ;

13. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s et autres ne sont pas fondés à demander l'annulation des décisions attaquées ; que leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent, en conséquence, qu'être rejetées ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête du Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s et autres est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée au Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s, premier requérant dénommé, à la garde des sceaux, ministre de la justice, au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, au ministre de la cohésion des territoires et à la ministre des solidarités et de la santé. Copie en sera adressée au Défenseur des droits.

Délibéré à l'issue de la séance du 20 octobre 2017 où siégeaient : M. Alain Ménéménis, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Jacques-Henri Stahl, Mme Christine Maugüé, présidents de chambre ; Mme Emmanuelle Prada Bordenave, M. Olivier Japiot, M. Bertrand Dacosta, Mme Béatrice Bourgeois-Machureau, Mme Sabine Monchambert, conseillers d'Etat et Mme Cécile Barrois de Sarigny, maître des requêtes-rapporteur.

Lu en séance publique le 8 novembre 2017.

Le Président :

Signé : M. Alain Ménéménis

Le rapporteur :

Signé : Mme Cécile Barrois de Sarigny

Le secrétaire :

Signé : Mme Marie-Cécile Velluet

La République mande et ordonne à la garde des sceaux, ministre de la justice, au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, au ministre de la cohésion des territoires et à la ministre des solidarités et de la santé, chacun 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,

Pour le secrétaire du contentieux, par délégation :



