CONSEIL D'ETAT DP
statuant
au contentieux

N° 388317 **REPUBLIQUE FRANÇAISE**

_____

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS

_____

M. Frédéric Puigserver
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux)

_____

M. Jean Lessi
Rapporteur public

Sur le rapport de la 1ère chambre
de la section du contentieux

_____

Séance du 8 juillet 2016
Lecture du 13 juillet 2016

_____

Vu la procédure suivante :

Mme D...J...a demandé au tribunal administratif de Montreuil d'annuler pour excès de pouvoir la décision par laquelle le président du conseil général de la Seine-Saint-Denis a mis fin à la prise en charge de ses frais d'hébergement au titre de l'aide sociale à l'enfance. Par un jugement n° 1407202 du 16 décembre 2014, le tribunal administratif de Montreuil a annulé cette décision.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 26 février et 26 mai 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le département de la Seine-Saint-Denis demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Montreuil du 16 décembre 2014 ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter la demande de Mme J....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :
- la Constitution, notamment ses articles 72 et 61-1 ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- le code de l'action sociale et des familles, notamment ses articles L. 222-2 et L. 222-3 ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Frédéric Puigserver, maître des requêtes,

- les conclusions de M. Jean Lessi, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Garreau, Bauer-Violas, Feschotte-Desbois, avocat du département de la Seine-Saint-Denis, à la SCP Spinosi, Sureau, avocat de Mme J...et à Maître Corlay, avocat de l'Assemblée des départements de France ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que Mme D...J..., mère isolée de deux enfants nés les 15 décembre 2006 et 5 mai 2011, contrainte de quitter le domicile familial en octobre 2012 à la suite de violences conjugales, a bénéficié à compter du mois de décembre 2012 d'une aide financière mensuelle versée par le département de la Seine-Saint-Denis pour la prise en charge de ses frais d'hébergement à l'hôtel. Par une décision du 30 juin 2014, le président du conseil général a mis fin, à compter du 1er septembre 2014, au versement de cette aide, au motif que le dernier enfant de l'intéressée avait eu trois ans le 5 mai 2014 et que la collectivité départementale n'avait depuis lors plus compétence pour assurer ce financement. Saisi par MmeJ..., le tribunal administratif de Montreuil a annulé cette décision, par un jugement du 16 décembre 2014 contre lequel le département de la Seine-Saint-Denis se pourvoit en cassation.

Sur l'intervention de l'Assemblée des départements de France :

2. L'Assemblée des départements de France justifie, eu égard à son objet statutaire et aux questions soulevées par le litige, d'un intérêt suffisant à l'annulation du jugement attaqué. Ainsi, son intervention au soutien du pourvoi du département de la Seine-Saint-Denis, de même que, par mémoire distinct, au soutien de la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par celui-ci, est recevable.

Sur la question prioritaire de constitutionnalité :

3. Aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « *Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé, y compris pour la première fois en cassation, à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat (…)* ». Il résulte des dispositions de ce même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux.

4. Aux termes de l'article L. 222-2 du code de l'action sociale et des familles : « L'aide à domicile est attribuée sur sa demande, ou avec son accord, à la mère, au père ou, à défaut, à la personne qui assume la charge effective de l'enfant, lorsque la santé de celui-ci, sa sécurité, son entretien ou son éducation l'exigent et, pour les prestations financières, lorsque le demandeur ne dispose pas de ressources suffisantes (…) ». Aux termes de l'article L. 222-3 du même code : « L'aide à domicile comporte (…) le versement d'aides financières, effectué sous forme soit de secours exceptionnels, soit d'allocations mensuelles, à titre définitif ou sous condition de remboursement, éventuellement délivrés en espèces ».

5. En posant une question prioritaire de constitutionnalité, tout justiciable a le droit de contester la constitutionnalité de la portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle constante confère à la disposition législative contestée. En l'espèce, le département de la Seine-Saint-Denis soutient que la portée effective donnée aux articles L. 222-2 et L. 222-3 du code de l'action sociale et des familles par une jurisprudence constante du Conseil d'Etat méconnaît le principe de libre administration des collectivités territoriales, énoncé à l'article 72 de la Constitution, et le principe de compensation financière applicable aux collectivités territoriales, inscrit à l'article 72-2 de la Constitution, dès lors qu'elle entraîne, sans attribution des ressources correspondantes, un transfert de l'Etat aux départements de la compétence d'hébergement des familles en difficulté avec des enfants ou, à tout le moins, une extension de leurs compétences en matière d'aide sociale à l'enfance.

6. En premier lieu, les dispositions des articles L. 222-2 et L. 222-3 du code de l'action sociale et des familles sont issues de l'ordonnance du 21 décembre 2000 relative à la partie législative de ce code, ratifiée par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, et figuraient auparavant aux articles 42 et 43 du code de la famille et de l'aide sociale, eux-mêmes issus de la loi du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé. Ainsi, ces dispositions ont été adoptées à une date antérieure à l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, qui a inséré l'article 72-2 dans la Constitution. Par suite, il ne peut être utilement soutenu que le législateur aurait méconnu les conditions auxquelles cet article subordonne les transferts de compétences aux collectivités territoriales ou les créations ou extensions de compétences ayant pour conséquence d'augmenter leurs dépenses.

7. En second lieu, il résulte du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution que si les collectivités territoriales *« s'administrent librement par des conseils élus »*, chacune

d'elles le fait *« dans les conditions prévues par la loi »*. En outre, l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. Toutefois, les règles fixées par la loi sur le fondement de ces dispositions ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources des collectivités territoriales ou d'accroître les obligations mises à leur charge au point d'entraver leur libre administration.

8. D'une part, ainsi que le Conseil d'Etat, statuant au contentieux l'a jugé par une décision n° 382437 du 30 mars 2016, il résulte des dispositions des articles L. 121-7 et L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles que sont en principe à la charge de l'Etat les mesures d'aide sociale relatives à l'hébergement des familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques ou de logement, à l'exception des femmes enceintes et des mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin, notamment parce qu'elles sont sans domicile, d'un soutien matériel et psychologique, dont la prise en charge incombe au département au titre de l'aide sociale à l'enfance en vertu de l'article L. 222-5 du même code. Toutefois, cette compétence de l'Etat n'exclut pas l'intervention supplétive du département lorsque la santé des enfants, leur sécurité, leur entretien ou leur éducation l'exigent, par des aides financières versées en application de l'article L. 222-3 précité du code de l'action sociale et des familles, y compris, le cas échéant, pour permettre d'assurer temporairement le logement de la famille, lorsqu'une telle intervention apparaît, dans l'intérêt même des enfants, préférable, notamment, à une prise en charge de ces derniers hors de leur milieu de vie habituel par le service de l'aide sociale à l'enfance. Dès lors, et sans préjudice de la faculté qui lui est ouverte de rechercher la responsabilité de l'Etat en cas de carence avérée et prolongée, un département ne peut légalement refuser à une famille avec enfants l'octroi ou le maintien d'une aide entrant dans le champ de ses compétences, que la situation des enfants rendrait nécessaire, au seul motif qu'il incombe en principe à l'Etat d'assurer leur hébergement.

9. D'autre part, une carence caractérisée de l'Etat dans la mise en œuvre du droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri, notamment accompagnée d'enfants, qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique ou sociale, serait susceptible de faire apparaître, pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale dans le cas où elle entraînerait des conséquences graves pour la personne intéressée. Elle pourrait ainsi conduire le juge des référés, après avoir apprécié les diligences accomplies par l'administration, en tenant compte des moyens dont elle dispose ainsi que de l'âge, de l'état de la santé et de la situation de famille de la personne intéressée, à ordonner les mesures nécessaires à la sauvegarde de cette liberté fondamentale. Si le département peut également intervenir, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, les aides qu'il peut accorder à ce titre ne sont pas d'une nature différente de celles que l'Etat pourrait fournir en cas de saturation des structures d'hébergement d'urgence et les besoins des enfants ne sauraient faire l'objet d'une appréciation différente selon la collectivité amenée à prendre en charge, dans l'urgence, l'hébergement de la famille. Ainsi, dès lors que ne sont en cause ni des mineurs relevant d'une prise en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance en application de l'article L. 222-5 du même code, ni des femmes enceintes ou des mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans mentionnées au 4° du même article, l'intervention du département ne revêt qu'un caractère supplétif, dans l'hypothèse où l'Etat n'aurait pas accompli les diligences qui lui reviennent, et ne saurait entraîner une quelconque obligation à la charge du département dans le cadre d'une procédure d'urgence qui a précisément pour objet de prescrire, à l'autorité principalement compétente, les diligences qui s'avéreraient nécessaires.

10. Il résulte ainsi des dispositions des articles L. 222-2 et L. 222-3 du code de l'action sociale et des familles, tel qu'interprétés par la jurisprudence rappelée aux deux points précédents, que, sur leur fondement, les départements peuvent être amenés à prendre temporairement en charge l'hébergement de familles en difficultés, au titre des mesures d'« aide à domicile » prévues par ces dispositions. Si les départements doivent ainsi procéder à un examen de la situation particulière des familles qui sollicitent une telle aide et s'assurer, avant d'en refuser l'octroi ou d'interrompre son versement, de l'existence d'une solution alternative de nature à éviter que la santé ou la sécurité des enfants soient menacées, cette intervention conserve un caractère supplétif et n'impose pas aux départements de prendre définitivement à leur charge des dépenses qui incombent à l'Etat. En particulier, seul ce dernier peut faire l'objet d'une injonction prononcée en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Elles ne peuvent ainsi être regardées comme faisant peser sur les départements des charges qui, par leur ampleur, seraient de nature à entraver leur libre administration, en violation de l'article 72 de la Constitution.

11. Dans ces conditions, la question soulevée, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux.

12. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée, le moyen tiré de ce que les articles L. 222-2 et L. 222-3 du code de l'action sociale et des familles portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution doit être écarté.

Sur les autres moyens du pourvoi :

13. Il résulte de l'article L. 222-3 du code de l'action sociale et des familles cité au point 4 que l'aide à domicile susceptible d'être attribuée par le département au titre de l'aide sociale à l'enfance comporte le versement d'aides financières, pouvant être effectué sous forme d'allocations mensuelles. Aux termes de l'article L. 222-4 de ce code : « *Les secours et allocations mensuelles d'aide à domicile sont incessibles et insaisissables. Toutefois, à la demande du bénéficiaire, ils peuvent être versés à toute personne temporairement chargée de l'enfant. (…)* ». Aux termes de l'article L. 222-5 du même code : « *Sont pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur décision du président du conseil départemental : (…) 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. (…)* ». L'article L. 221-2 de ce code précise que le département doit *« disposer de structures d'accueil pour les femmes enceintes et les mères avec leurs enfants »*.

14. D'une part, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond, notamment des décisions mensuelles relatives à son octroi, que Mme J...a bénéficié d'une aide financière, sous la forme d'allocations mensuelles, destinée au paiement de ses frais d'hébergement à l'hôtel, et non d'une prise en charge dans une structure d'accueil dont le département dispose pour la mise en œuvre de l'article L. 222-5 du même code. Ainsi, le tribunal a exactement qualifié les faits de l'espèce en jugeant que la prestation accordée à Mme J...revêtait le caractère d'une aide à domicile au sens des articles L. 222-2 et L. 222-3 du code de l'action sociale et des familles, et non d'une prise en charge au sens l'article L. 222-5 du même code.

15. D'autre part, alors même que le département de la Seine-Saint-Denis avait pris en charge les frais d'hébergement à l'hôtel de Mme J...et de ses deux enfants jusqu'au troisième anniversaire du plus jeune, il lui appartenait, avant de mettre fin au versement de cette aide, d'examiner la situation particulière de la famille et de s'assurer de l'existence d'une solution alternative – qu'il s'agisse d'un hébergement pris en charge par l'Etat, d'un accueil des mineurs par l'aide sociale à l'enfance ou de toute autre solution – de nature à éviter que la santé ou la sécurité des enfants ne soient menacées. Par suite, le tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que le département ne pouvait légalement mettre fin au versement de l'aide au seul motif que le plus jeune enfant avait atteint l'âge de trois ans et que l'hébergement de la famille relevait désormais de la compétence de l'Etat, sans avoir procédé à un examen particulier de la situation de l'intéressée et de ses enfants.

16. Il résulte de ce qui précède que le département de la Seine-Saint-Denis n'est pas fondé à demander l'annulation du jugement qu'il attaque.

Sur l'application des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991 :

17. Mme J...a obtenu le bénéfice de l'aide juridictionnelle. Par suite, son avocat peut se prévaloir des dispositions des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, et sous réserve que la SCP Spinosi, Sureau, son avocat, renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat, de mettre à la charge du département de la Seine-Saint-Denis une somme de 2 000 euros à verser à cette SCP.

D E C I D E :

Article 1er : L'intervention de l'Assemblée des départements de France est admise.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par le département de la Seine-Saint-Denis.

Article 3 : Le pourvoi du département de la Seine-Saint-Denis est rejeté.

Article 4 : Le département de la Seine-Saint-Denis versera à la SCP Spinosi, Sureau, avocat de MmeJ..., une somme de 2 000 euros en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991, sous réserve que cette SCP renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat.

Article 5 : La présente décision sera notifiée au département de la Seine-Saint-Denis et à Mme D...J....

Copie en sera adressée au Conseil constitutionnel, au Premier ministre et à la ministre des affaires sociales et de la santé.