

Recours à l'encontre de l'arrêté d'admission d'un enfant en qualité de pupille de l'État :
inconstitutionnalité de l'article L. 224-8, alinéa 1^{er}, du code de l'action sociale et des familles

Décision rendue par Conseil constitutionnel

27 juillet 2012

n° 2012-268-QPC

Sommaire :

M^{me} X intente un recours contre l'arrêté d'admission d'Austino X en qualité de pupille de l'État. Le 2 déc. 2010, la Cour d'appel de Versailles déclare ce recours irrecevable du fait de l'expiration du délai imparti par l'art. L. 224-8 CASF. À l'occasion du pourvoi formé contre cette décision, M^{me} X, par mémoire spécial et distinct, demande à la Cour de cassation de renvoyer au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question tend à faire déclarer que l'art. L. 224-8 du CASF, en ce qu'il fait courir le délai de trente jours contre l'arrêté d'admission en qualité de pupille de l'État à compter de la date de cet acte administratif sans en prévoir la publicité, est contraire au principe constitutionnel garantissant le droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction et à l'art. 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Jugeant la question sérieuse, la première Chambre civile décide de la soumettre à l'examen du Conseil constitutionnel. Le 27 juill. 2012, les sages jugent que les dispositions du premier alinéa de l'art. L. 224-8 CASF méconnaissent le droit à un recours juridictionnel effectif. Ils les déclarent contraires à la Constitution : 📄(1)

Texte intégral :

« **8.** Considérant que le législateur a, d'une part, estimé qu'il serait contraire à l'intérêt de l'enfant de publier l'arrêté de son admission en qualité de pupille de l'État et, d'autre part, prévu que toute personne justifiant d'un lien avec l'enfant peut former une contestation pendant un délai de trente jours à compter de cet arrêté ; que le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'il ne lui appartient pas de substituer son appréciation à celle du législateur sur la conciliation qu'il y a lieu d'opérer, dans l'intérêt de l'enfant remis au service de l'aide sociale à l'enfance dans les conditions précitées, entre les droits des personnes qui entendent se prévaloir d'une relation antérieure avec lui et l'objectif de favoriser son adoption ;

9. Considérant, toutefois, que, si le législateur a pu choisir de donner qualité pour agir à des personnes dont la liste n'est pas limitativement établie et qui ne sauraient, par conséquent, recevoir toutes individuellement la notification de l'arrêté en cause, il ne pouvait, sans priver de garanties légales le droit d'exercer un recours juridictionnel effectif, s'abstenir de définir les cas et conditions dans lesquels celles des personnes qui présentent un lien plus étroit avec l'enfant sont effectivement mises à même d'exercer ce recours ; que, par suite, les dispositions du premier alinéa de l'art. L. 224-8 CASF méconnaissent les exigences de l'art. 16 de la Déclaration de 1789 et doivent être déclarées contraires à la Constitution [...] ».

Mots clés :

ADOPTION * Adoption plénière * Pupille de l'Etat * Arrêté d'admission * Recours * Point de départ du délai

(1) L'admission d'un enfant recueilli par le service de l'aide sociale à l'enfance en qualité de pupille de l'État, condition préalable de son adoption, n'est, en principe, réalisée qu'à l'issue d'un processus qui se déroule en deux temps. Dans un premier temps, un procès-verbal de recueil de l'enfant est établi (CASF, art. L. 224-5) ; l'enfant est « déclaré pupille de l'État à titre provisoire à la date à laquelle est établi le procès-verbal », sa tutelle devant être organisée à compter de la date de cette « déclaration » (CASF, art. L. 224-6, al. 1^{er}). Dans un second temps, l'enfant est admis en qualité de pupille de l'État ; cette « admission » est constatée dans un arrêté rendu par le président du conseil général (CASF, art. L. 224-8, al. 1^{er}). En l'absence de filiation établie, l'arrêté ne peut être pris qu'à l'expiration du délai légal de deux mois au cours duquel un lien de filiation de l'enfant peut être créé à l'égard de son parent biologique (CASF, art. L. 224-4, 1^o). Lorsque l'enfant a été remis par son père et (ou) sa mère, l'arrêté ne peut être pris qu'à l'expiration du délai légal au cours duquel l'enfant peut être repris par son (ses) parent(s) (CASF, art. L. 224-6, al. 2 : deux mois pour le parent ayant confié l'enfant au service et six mois pour l'autre parent).

Un recours peut être exercé aux fins de contestation de l'opportunité de cet acte administratif. Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 84-422 du 6 juin 1984, ce recours obéit à un régime dérogatoire au droit commun (S. Betant-Robet, Les recours ouverts aux parents d'un enfant admis en qualité de pupille de l'État, RDSS 1987. 495). D'une part, il n'est ouvert qu'aux parents et aux personnes proches de l'enfant, visées dans l'alinéa 1^{er} de l'art. L. 224-8 CASF, qui demandent à en assumer la charge. D'autre part, il relève de la compétence exclusive du tribunal de grande instance (CASF, art. L. 224-8, al. 1^{er} ; CE 11 juill. 1988, *Ministère des affaires sociales et de l'emploi c/ M^{lle} Mazouza Remadnia*, RDSS 1990. 201, concl. J. de Clausade ; RTD civ. 1990. 257, obs. J. Rubellin-Devichi et T. conflits 7 oct. 1991, *Remadnia*, n° 2658, D. 1992. 38 ; RFDA 1992. 907, note S. Bernigaud ; RTD civ. 1992. 363, obs. J. Hauser. - V. cep. CAA Bordeaux, 17 nov. 1997, Dr. fam. 1998, n° 84, note P. Murat : le recours formé contre une décision refusant l'admission d'un enfant en qualité de pupille de l'État relève de la compétence des juridictions administratives) qui doit examiner l'opportunité de l'arrêté d'admission en fonction de l'intérêt de l'enfant. Enfin, ce recours doit être exercé dans le délai de trente jours « suivant la date de l'arrêté du président du conseil général » (CASF, art. L. 224-8, al. 1^{er} ; V. A. Ton Nu Lan, Le délai de recours contre l'arrêté d'admission d'un enfant en qualité de pupille de l'État, RJPF 2004-2/10). La lettre de l'art. L. 224-8 invite à retenir la date de l'arrêté d'admission et non celle de la déclaration provisoire comme point de départ du délai de recours (en ce sens, TGI Angers, 26 avr. 2010, RG n° 10/00171, AJ fam. 2010. 278, obs. F. Chénéde ; RTD civ. 2010. 540, obs. J. Hauser ; Dr. fam. 2010, 114, note P. Salvage-Gerest ; Angers, 26 janv. 2011, RG n° 10/01339, D. 2011. 1053, obs. I. Gallmeister, note T. Garé ; *ibid.* 1585, obs. F. Granet-Lambrechts ; *ibid.* 2012. 1033, obs. M. Douchy-Oudot ; AJ fam. 2011. 156, obs. F. Chénéde ; *ibid.* 63, édito. V. Avena-Robardet ; RDSS 2011. 329, note S. Moisson-Chataigner ; RTD civ. 2011. 336, obs. J. Hauser ; Dr. fam. 2011, 37, note C. Neirinck). Cette solution est opportune : quelle que soit la situation juridique de l'enfant, dans un premier temps, il est souhaitable que ses parents biologiques aient priorité pour faire échec à son admission en qualité de pupille de l'État.

Cette admission, réalisée en toute discrétion, ne fait pas l'objet d'une mesure de publicité qui conditionnerait l'opposabilité de l'arrêté aux tiers. En outre, la loi n'impose aucune notification de cet acte administratif aux personnes proches de l'enfant même si leur existence est connue des travailleurs sociaux. D'ailleurs, même si, en pratique, l'arrêté est parfois notifié aux personnes ayant un intérêt à agir au sens de l'art. L. 224-8, le point de départ du délai ne peut être légalement fixé au jour de la notification. En conséquence, les recours exercés par les personnes appartenant à l'entourage de l'enfant sont souvent déclarés irrecevables comme tardifs (V. cep. TGI Angers, 8 oct. 2009, RG n° 09/00568, D. 2010. 1442, obs. F.

Granet-Lambrechts  ; AJ fam. 2009. 455, obs. F. Chénéde  : « Le recours contre l'arrêté n'est pas manifestement irrecevable pour n'avoir pas été introduit dans le délai d'un mois dès lors qu'il n'est pas douteux que ce délai ne peut commencer à courir que du jour de la notification dudit arrêté et qu'il est constant, pour n'être pas contesté, qu'il ne l'a pas été aux époux X ». Alors que le recours a pour objectif de remettre en cause un acte administratif, certaines juridictions, se fondant sur la compétence des juridictions judiciaires, font expressément référence aux règles du code de procédure civile (V. not. Paris, 13 sept. 1996, RG n° 95/028758 : en l'absence de dispositions dérogatoires, il convient d'appliquer les art. 651 et 680 c. pr. civ.) ; elles jugent qu'en l'absence de notification, le délai de recours n'a pas commencé à courir. Même si l'application des règles de droit commun relatives aux voies de recours judiciaires peut surprendre, cette solution est conforme aux principes processuels fondamentaux.

Le droit d'exercer un recours juridictionnel effectif constitue un droit procédural fondé sur l'art. 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (V. not. Cons. const., 9 avr. 1996, n° 96-373 DC, AJDA 1996. 371  , note O. Schrameck  ; D. 1998. 156  , obs. J. Trémeau  ; *ibid.* 145, obs. J.-C. Car  ; *ibid.* 147, obs. A. Roux  ; *ibid.* 153, obs. T. S. Renoux  ; RFDA 1997. 1, étude F. Moderne  ; 23 juill. 1999, n° 99-416 DC, AJDA 1999. 738  ; *ibid.* 700, note J.-E. Schoettl  ; D. 2000. 422  , obs. L. Gay  ; *ibid.* 265, obs. L. Marino  ; *ibid.* 423, obs. M. Fatin-Rouge  ; RTD civ. 1999. 724, obs. N. Molfessis  ; 29 sept. 2010, n° 2010-38 QPC, AJ pénal 2010. 555, obs. J.-P. Céré  ; RSC 2011. 187, obs. B. de Lamy  ; 26 nov. 2010, n° 2010-71 QPC, AJDA 2011. 174  , note X. Bioy  ; *ibid.* 2010. 2284  ; D. 2011. 1713, obs. V. Bernaud et L. Gay  ; *ibid.* 2565, obs. A. Laude  ; RFDA 2011. 951, étude A. Pena  ; RDSS 2011. 304, note O. Renaudie  ; Constitutions 2011. 108, obs. X. Bioy  ; RTD civ. 2011. 101, obs. J. Hauser  ; 18 juin 2012, n° 2012-256 QPC, AJDA 2012. 1191  . - V. aussi www.conseil-constitutionnel.fr auquel il ne doit pas être porté « d'atteintes substantielles » (V. not. Cons. const., 9 avr. 1996, n° 96-373-DC et 23 juill. 1999, n° 99-416-DC, préc.). En l'occurrence, le législateur, qui n'a pas permis aux « personnes qui présentent un lien plus étroit avec l'enfant » d'exercer effectivement leur droit au recours à l'encontre de l'arrêté d'admission pris par le président du conseil général, a porté une atteinte substantielle à ce droit protégé par la Constitution. Afin de permettre au législateur de remédier à l'inconstitutionnalité constatée, le Conseil constitutionnel fait produire un effet différé à la déclaration d'inconstitutionnalité : l'alinéa 1^{er} de l'art. L. 224-8 ne sera abrogé qu'au 1^{er} janv. 2014. En outre, l'abrogation ne sera applicable qu'aux arrêtés d'admission en qualité de pupille de l'État pris après cette date.

Il est souhaitable que soit introduite dans la loi l'exigence d'une notification de l'arrêté aux personnes proches de l'enfant, identifiées ou susceptibles d'être identifiées par les professionnels du service de l'aide sociale à l'enfance. Cette notification constituerait le point de départ du délai de trente jours ouvert pour l'exercice du recours. Certes, une telle modification du droit positif imposerait de nouvelles obligations aux services sociaux mais le respect de la Constitution est à ce prix.

Frédérique Eudier, *Maitre de conférences à l'Université de Rouen*

En résumé

Les dispositions de l'alinéa 1^{er} de l'art. L. 224-8 CASF sont contraires à la Constitution. En effet, elles ne garantissent pas le droit à un recours juridictionnel effectif à l'encontre de l'arrêté d'admission d'un enfant en qualité de pupille de l'État.

V. Civ. 1^{re}, 6 juin 2012, n° 11-27.071 .