

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 20LY00758

Mme Nadia ORIOL

M. François-Xavier Pin
Rapporteur

Mme Cécile Cottier
Rapporteuse publique

Audience du 21 octobre 2021
Décision du 18 novembre 2021

04-02-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Lyon
(6^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme Nadia Oriol a demandé au tribunal administratif de Dijon d'annuler la décision du 25 mars 2019 par laquelle le président du conseil départemental de l'Yonne a refusé de lui délivrer l'autorisation d'ouvrir un lieu de vie et d'accueil, dénommé « L'envol », pour y accueillir un public relevant de l'aide sociale à l'enfance, d'enjoindre au président du conseil départemental de l'Yonne, à titre principal, de lui délivrer cette autorisation dans un délai de quinze jours à compter de la notification du jugement, sous astreinte de 150 euros par jour de retard, à titre subsidiaire, de réexaminer sa situation dans un délai de quinze jours à compter de la notification du jugement et de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros à verser à son avocate en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un jugement n° 1901543 du 19 décembre 2019, le tribunal administratif de Dijon a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 20 février 2020, Mme Oriol, représentée par Me Beauxis-Aussalet, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement et cette décision ;

2°) d'enjoindre au président du conseil départemental de l'Yonne, à titre principal, de lui délivrer l'autorisation d'ouvrir un lieu de vie et d'accueil dans un délai de quinze jours à compter de la notification de l'arrêt à intervenir, sous astreinte de 150 euros par jour de retard, à titre subsidiaire, de réexaminer sa situation dans un délai de quinze jours à compter de la notification de l'arrêt ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros à verser à son avocate en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision attaquée est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article L. 221-2 du code de l'action sociale et des familles ;
- le niveau départemental n'est pas l'échelon pertinent pour planifier les lieux de vie et d'accueil, ainsi que le relève une circulaire de la ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes âgées expliquant la portée des dispositions de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale ;
- la demande d'autorisation d'ouverture qu'elle a déposée satisfait à l'ensemble des critères prévus par le code de l'action sociale et des familles, au nombre desquels ne figure pas la satisfaction des besoins d'accueil au niveau départemental ;
- son projet n'entre pas en concurrence avec les autres lieux de vie et d'accueil du département ;
- elle ne sollicite ni subvention ni financement par le département ;
- le refus qui lui a été opposé constitue une entrave à la liberté d'entreprendre.

Par un mémoire en défense enregistré le 12 mai 2021, le département de l'Yonne, représenté par Me Lefevre, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de Mme Oriol au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que les moyens soulevés par Mme Oriol ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Pin, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Cottier, rapporteure publique,
- et les observations de Me Doulain, représentant le département de l'Yonne.

Considérant ce qui suit :

1. Le 19 octobre 2018, Mme Oriol a sollicité du président du conseil départemental de l'Yonne l'autorisation de créer, à Saint-Loup-d'Ordon, un lieu de vie et d'accueil d'une capacité de six places, dénommé « L'envol », destiné à accueillir des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance et présentant des troubles psychologiques, du comportement ou de l'attachement. Par un

arrêté du 25 mars 2019, le président du conseil départemental de l'Yonne a rejeté cette demande au motif que la création d'un tel lieu de vie et d'accueil ne répond pas aux besoins du département. Mme Oriol fait appel du jugement du 19 décembre 2019 par lequel le tribunal administratif de Dijon a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cet arrêté.

2. Aux termes du III de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles : *« Les lieux de vie et d'accueil qui ne constituent pas des établissements et services sociaux ou médico-sociaux au sens du I doivent faire application des articles L. 311-4 à L. 311-8. Ils sont également soumis à l'autorisation mentionnée à l'article L. 313-1 et aux dispositions des articles L. 313-13 à L. 313-25, dès lors qu'ils ne relèvent ni des dispositions prévues au titre II du livre IV relatives aux assistants maternels, ni de celles relatives aux particuliers accueillant des personnes âgées ou handicapées prévues au titre IV dudit livre. Un décret fixe le nombre minimal et maximal des personnes que ces structures peuvent accueillir et leurs règles de financement et de tarification. »*. Aux termes de l'article L. 313-1-1 de ce code, dans sa rédaction applicable à l'espèce : *« I.- (...) les projets de lieux de vie et d'accueil (...) sont autorisés par les autorités compétentes en application de l'article L. 313-3. (...) »*. Selon l'article L. 313-3 du même code : *« L'autorisation est délivrée : a) Par le président du conseil départemental, (...) pour les lieux de vie et d'accueil mentionnés au III du même article L. 312-1, lorsque les prestations qu'ils dispensent sont susceptibles d'être prises en charge par l'aide sociale départementale ou lorsque leurs interventions relèvent d'une compétence dévolue par la loi au département ; (...) »*. Aux termes de l'article L. 313-4 de ce code : *« L'autorisation est accordée si le projet : 1° Est compatible avec les objectifs et répond aux besoins sociaux et médico-sociaux fixés par le schéma régional de santé ou par le schéma d'organisation sociale et médico-sociale dont il relève et, pour les établissements visés au b du 5° du I de l'article L. 312-1, aux besoins et débouchés recensés en matière de formation professionnelle ; 2° Satisfait aux règles d'organisation et de fonctionnement prévues par le présent code et prévoit les démarches d'évaluation et les systèmes d'information respectivement prévus aux articles L. 312-8 et L. 312-9 ; 3° Répond au cahier des charges établi, dans des conditions fixées par décret, par les autorités qui délivrent l'autorisation, sauf en ce qui concerne les projets visés au II de l'article L. 313-1-1 ; 4° Est compatible, lorsqu'il en relève, avec le programme interdépartemental mentionné à l'article L. 312-5-1, et présente un coût de fonctionnement en année pleine compatible avec le montant des dotations mentionnées, selon le cas, aux articles L. 312-5-2, L. 313-8, L. 314-3, L. 314-3-2 et L. 314-4, au titre de l'exercice au cours duquel prend effet cette autorisation. L'autorisation fixe l'exercice au cours de laquelle elle prend effet. L'autorisation, ou son renouvellement, peuvent être assortis de conditions particulières imposées dans l'intérêt des personnes accueillies. Pour les projets ne relevant pas de financements publics, l'autorisation est accordée si le projet satisfait aux règles d'organisation et de fonctionnement prévues au présent code, et prévoit les démarches d'évaluation »*.

3. D'une part, il résulte de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles que les lieux de vie et d'accueil, qui ne constituent pas des établissements et services sociaux ou médicaux-sociaux au sens du I de cet article sont néanmoins, en vertu du III du même article, soumis à plusieurs des obligations imposées à ces établissements et services, y compris notamment, lorsqu'ils ne relèvent pas des dispositions relatives aux assistants maternels ou aux particuliers accueillant des personnes âgées ou handicapées, à l'autorisation mentionnée à l'article L. 313-1. Le législateur a entendu que cette autorisation prévue à l'article L. 313-1 ne peut être refusée que pour l'un ou plusieurs des motifs que l'article L. 313-4 énumère.

4. D'autre part, il résulte des dispositions des articles L. 312-5 et L. 312-5-1 du code de l'action sociale et des familles que les lieux de vie et d'accueil, qui ne revêtent pas le caractère d'établissement ou service social ou médico-social, n'ont à être prévus ni par un schéma régional de santé, ni par un schéma d'organisation sociale et médico-sociale ni par un programme

interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie. Ces établissements ne relèvent pas, dès lors, des conditions posées au 1° et au 4° de l'article L. 313-4 du code de l'action sociale et des familles, s'agissant de la compatibilité du projet avec le schéma régional de santé, le schéma d'organisation sociale et médico-sociale ou le programme interdépartemental mentionné à l'article L. 312-5-1.

5. La décision attaquée par laquelle le président du conseil départemental de l'Yonne a refusé d'accorder à Mme Oriol l'autorisation de créer un lieu de vie et d'accueil est motivée par la circonstance que la création d'un tel lieu n'est pas opportune au regard des besoins du département de l'Yonne en matière d'hébergement et d'accompagnement collectif des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance, au vu à la fois du nombre de places déjà existantes dans les huit lieux de vie et d'accueil que compte le département et de la démarche initiée par les services départementaux tendant à privilégier le suivi des enfants et de leur famille au domicile des parents. Toutefois, ainsi que le relève Mme Oriol pour la première fois en appel, un tel motif lié aux besoins du département, qui ne figure pas parmi les critères applicables aux lieux de vie et d'accueil énumérés à l'article L 313-4 du code de l'action sociale et des familles et seuls susceptibles de fonder un refus d'autorisation, ne pouvait pas légalement justifier la décision du président du conseil départemental. Il suit de là que la décision de refus contestée doit être annulée.

6. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que Mme Oriol est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Dijon a rejeté sa demande.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

7. Eu égard au motif qui le fonde, le présent arrêt n'implique pas que le président du conseil départemental de l'Yonne délivre à Mme Oriol l'autorisation d'ouvrir un lieu de vie et d'accueil mais uniquement qu'il se prononce à nouveau sur la demande de l'intéressée. Il y a lieu, dès lors, d'enjoindre au président du conseil départemental de l'Yonne de procéder à ce réexamen dans le délai de deux mois à compter de la notification du présent arrêt. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

8. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de Mme Oriol qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que de département de l'Yonne demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens. Les conclusions présentées par Mme Oriol au même titre à l'encontre de l'Etat, qui n'est pas partie à l'instance, ne peuvent, en tout état de cause, qu'être rejetées.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le jugement du tribunal administratif de Dijon du 19 décembre 2019 et la décision du président du conseil départemental de l'Yonne du 25 mars 2019 sont annulés.

Article 2 : Il est enjoint au président du conseil départemental de l'Yonne de procéder à un nouvel examen de la demande de Mme Oriol tendant à être autorisée à créer un lieu de vie et d'accueil dans le délai de deux mois à compter de la notification du présent arrêt.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête et les conclusions du département de l'Yonne tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetés.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à Mme Nadia Oriol et au département de l'Yonne.

Délibéré après l'audience du 21 octobre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Pourny, président de chambre,
M. Gayraud, président assesseur,
M. Pin, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 18 novembre 2021.

Le rapporteur,

Le président,

F.-X. Pin

F. Pourny

La greffière,

F. Abdillah

La République mande et ordonne au préfet de l'Yonne, 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,
La greffière,