

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N° 460373

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

FEDERATION NATIONALE DES
MANDATAIRES JUDICIAIRES
INDEPENDANTS A LA PROTECTION
DES MAJEURS et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 7 février 2022

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux nouveaux mémoires, enregistrés les 12 janvier et 4 février 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération nationale des mandataires judiciaires indépendants à la protection des majeurs, la Chambre nationale des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et Mme Anne-Laure Arnaud demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté du 7 décembre 2021 modifiant l'arrêté du 2 janvier 2009 relatif à la formation complémentaire préparant aux certificats nationaux de compétence de mandataire judiciaire à la protection des majeurs et de délégué aux prestations familiales ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- elles justifient d'un intérêt à agir ;
- la condition d'urgence est satisfaite dès lors que, d'une part, l'arrêté contesté est entré en vigueur le 7 décembre 2021 et que, d'autre part, il impose de nouvelles obligations au regard desquelles les mandataires judiciaires à la protection des majeurs sont susceptibles de faire l'objet de contrôles des services de l'Etat ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée ;
- l'arrêté contesté, en ajoutant à l'arrêté du 7 décembre 2021 deux annexes portant sur un référentiel de compétences et sur un référentiel d'activité, méconnaît la compétence confiée par l'article D. 471-4 du code de l'action sociale et des familles à son auteur en matière seulement de formation des mandataires judiciaires à la protection des majeurs ;

- il méconnaît, par les éléments qu'il intègre au référentiel d'activité défini par l'annexe V, les dispositions applicables relatives aux attributions du mandataire judiciaire à la protection des majeurs, notamment en ce qu'il lui impose des activités sans fondement textuel,

qu'il prévoit une activité consistant à favoriser l'intégration familiale du majeur, en méconnaissance des droits reconnus à la personne protégée en application de l'article 459-2 du code civil, qu'il impose au mandataire judiciaire de veiller au suivi médical de la personne protégée, en méconnaissance de l'article 459 du code civil et de l'article L. 1111-4 du code de la santé publique, qu'il lui impose d'assurer la satisfaction des besoins quotidiens fondamentaux de la personne protégée, en méconnaissance de l'alinéa 3 de l'article 459 du code civil, qu'il prévoit pour lui la possibilité de solliciter l'avis du juge des tutelles lorsque la situation l'exige, en méconnaissance de l'alinéa 4 du même article, qu'il prévoit une fonction d'intervention socio-budgétaire, alors que cette activité relève des fonctions des conseillers en économie sociale et familiale, et enfin qu'il prévoit une fonction de veille juridique, expertise et formation qui renvoie à des activités insusceptibles d'être prise en charge par des mandataires à titre individuel ou qui ne sont prévues par aucun texte ;

- il en va de même des éléments du référentiel de compétences prévu par l'annexe VI, dont les termes vont au-delà d'une description des compétences à acquérir au cours de la formation, mais établissent des critères d'évaluation des mandataires judiciaires en exercice.

Par des mémoires en intervention, enregistrés les 14 et 24 janvier 2022, M. Stéphane Puyuelo, Mme Sylvie Puyuelo, Mme Sophie-Céline Montier-Croulard, Mme Carol Cointet-Moulis, Mme Caroline Andreu, Mme Fatiha Petit, Mme Muriel Delcher, Mme Sophie Bousquet, Mme Catherine Clergeaud, Mme Sandrine Mazoyer, Mme Jennifer Weirback, M. David Matile, M. Yann Eric Weber et M. Guillaume Gourraud demandent, d'une part, à ce qu'il soit fait droit aux conclusions des requérantes, d'autre part, à ce que la somme de 400 euros, à verser à chacun des intervenants, soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ils soutiennent que leur intervention est recevable et s'associent aux moyens de la requête.

Par un mémoire, enregistré le 19 janvier 2021, Mme Fatiha Petit déclare se désister de son intervention.

Par un mémoire en défense et un nouveau mémoire, enregistrés les 1^{er} et 4 février 2022, le ministre des solidarités et de la santé conclut au rejet de la requête. Il soutient que la condition d'urgence n'est pas satisfaite et que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, la Fédération nationale des mandataires judiciaires indépendants à la protection des majeurs, la Chambre nationale des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et Mme Arnaud et d'autre part, le ministre des solidarités et de la santé ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 3 février 2022, à 16 heures 30 :

- Me Delamarre, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de la Fédération nationale des mandataires judiciaires indépendants à la protection des majeurs, la Chambre nationale des mandataires judiciaires à la protection des majeurs, Mme Arnaud ;

- les représentants de la Fédération nationale des mandataires judiciaires indépendants à la protection des majeurs et de la Chambre nationale des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et Mme Arnaud ;

- les représentants du ministre des solidarités et de la santé ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a reporté la clôture de l'instruction au 4 février 2022 à 16 heures ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code civil ;
- le code de la santé publique ;
- l'ordonnance n° 2020-232 du 11 mars 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Considérant ce qui suit :

1. Eu égard à leur qualité de mandataires judiciaires à la protection des majeurs, M. et Mme Puyuelo, Mme Montier-Croulard, Mme Cointet-Moulis, Mme Andreu, Mme Delcher, Mme Bousquet, Mme Clergeaud, Mme Mazoyer, Mme Weirback, M. Matile, M. Weber et M. Gourraud ont intérêt à la suspension demandée. Leur intervention est par suite recevable.

2. En revanche, Mme Petit déclare se désister de son intervention. Rien ne s'oppose à ce qu'il en soit donné acte.

3. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ».

4. L'urgence justifie la suspension de l'exécution d'un acte administratif lorsque celui-ci porte atteinte de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte contesté sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. L'urgence doit être appréciée objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire, à la date à laquelle le juge des référés statue.

5. Aux termes de l'article L. 471-4 du code de l'action sociale et des familles : « *Les mandataires judiciaires à la protection des majeurs doivent satisfaire à des conditions de moralité, d'âge, de formation certifiée par l'Etat et d'expérience professionnelle. (...)* ». Aux termes de l'article D. 471-3 du même code : « *Les personnes mentionnées à l'article L. 471-4 doivent avoir suivi avec succès une formation complémentaire attestant des compétences nécessaires à l'exercice des fonctions de mandataire judiciaire (...)* ». Aux termes de l'article D. 471-4 de ce code : « *Le certificat national de compétence de mandataire judiciaire atteste que son titulaire a satisfait aux conditions de formation prévues à l'article L. 471-4 et au premier alinéa de l'article D. 471-3. / Il comporte deux mentions permettant l'exercice : / 1° D'une part, des mesures de protection des majeurs au titre du mandat spécial auquel il peut être recouru dans le cadre de la sauvegarde de justice ou au titre de la curatelle ou de la tutelle, / 2° D'autre part, de la mesure d'accompagnement judiciaire. / Un arrêté du ministre chargé des affaires sociales, publié au Journal officiel de la République française, précise : / 1° L'agencement de la formation*

complémentaire mentionnée à l'article D. 471-3, le contenu des enseignements théoriques et des stages éventuels ainsi que les dispenses et allègements de formation en fonction des qualifications et de l'expérience professionnelle des intéressés, / 2° Les conditions et les modalités d'entrée en formation, de mise en œuvre et de validation de la formation ainsi que de délivrance du certificat national de compétence de mandataire judiciaire à la protection des majeurs ».

6. La Fédération des mandataires judiciaires à la protection des majeurs, la Chambre nationale des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et Mme Anne-Laure Arnaud demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 7 décembre 2021 modifiant l'arrêté du 2 janvier 2009 relatif à la formation complémentaire préparant aux certificats nationaux de compétence de mandataire judiciaire à la protection des majeurs et de délégué aux prestations familiales, qui a été pris pour l'application des dispositions citées ci-dessus de l'article D. 471-4 du code de l'action sociale et des familles.

7. Pour justifier de l'urgence à prononcer la suspension demandée, les requérantes, qui n'invoquent aucune atteinte relative aux conditions de formation ni de certification des compétences des professionnels qu'elles représentent, soutiennent que l'arrêté contesté définit des référentiels susceptibles de fonder les contrôles des services de l'Etat dont les mandataires judiciaires à la protection des majeurs font l'objet au titre de leur activité, et leur impose ainsi de nouvelles obligations, sans fondement textuel, et ce en partie en contradiction avec les obligations qui leur incombent.

8. Pris sur le fondement de la compétence confiée à son auteur en matière de formation complémentaire obligatoire des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et de délivrance du certificat qui en atteste, l'arrêté contesté n'a cependant pas pour objet et ne saurait avoir pour effet d'affecter les contrôles dont font l'objet ces professionnels au cours de leur activité ni de définir les obligations qui s'imposent à eux à ce titre. Les termes de l'arrêté contesté, qui se bornent à introduire les référentiels d'activité et de compétences en annexe à l'arrêté du 2 janvier 2009, sans aucunement en préciser l'objet ni la portée, sont certes de nature à créer une ambiguïté que l'on ne peut que regretter, d'autant que dans une ordonnance n° 448698 du 12 février 2021, le juge des référés du Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de statuer sur une requête introduite par les représentants de la profession contre un guide ministériel relatif à leur activité en relevant des maladresses de formulation sur sa portée. Néanmoins, les échanges intervenus au cours de l'audience sur la présente demande ont confirmé que l'administration n'entendait pas donner à ces référentiels de portée autre que celle qui leur revient, ce à quoi il lui incombera de veiller strictement.

9. Il résulte de ce qui précède que l'atteinte aux intérêts invoqués par les requérants n'est pas constituée. Sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité des dispositions contestées, la présente requête doit être rejetée, y compris les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative présentées par les requérantes. Il en va de même des conclusions présentées en application de ces dernières dispositions par M. et Mme Puyuelo, Mme Montier-Croulard, Mme Cointet-Moulis, Mme Andreu, Mme Delcher, Mme Bousquet, Mme Clergeaud, Mme Mazoyer, Mme Weirback, M. Matile, M. Weber et M. Gourraud, qui, au surplus, ne sont pas parties dans la présente instance.

ORDONNE :

Article 1^{er} : Il est donné acte du désistement de l'intervention de Mme Petit.

Article 2 : L'intervention de M. Stéphane Puyuelo, Mme Sylvie Puyuelo, Mme Sophie-Céline Montier-Croulard, Mme Carol Cointet-Moulis, Mme Caroline Andreu, Mme Muriel Delcher, Mme Sophie Bousquet, Mme Catherine Clergeaud, Mme Sandrine Mazoyer, Mme Jennifer Weirback, M. David Matile, M. Yann Eric Weber et M. Guillaume Gourraud est admise.

Article 3 : La requête de la Fédération nationale des mandataires judiciaires indépendants à la protection des majeurs, la Chambre nationale des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et Mme Arnaud est rejetée.

Article 4 : Les conclusions présentées par M. et Mme Puyuelo, Mme Montier-Croulard, Mme Cointet-Moulis, Mme Andreu, Mme Delcher, Mme Bousquet, Mme Clergeaud, Mme Mazoyer, Mme Weirback, M. Matile, M. Weber et M. Gourraud au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à la Fédération nationale des mandataires judiciaires indépendants à la protection des majeurs, première requérante dénommée, à M. Stéphane Puyelo, premier intervenant dénommé, à Mme Fatiha Petit et au ministre des solidarités et de la santé.

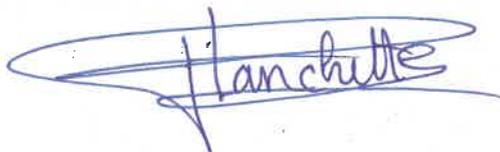
Fait à Paris, le 7 février 2022

Signé : Jean-Philippe Mochon

La République mande et ordonne au ministre des solidarités et de la santé 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,

La secrétaire,



Nathalie Planchette