

N° 394651

M. et Mme A...

2^{ème} et 7^{ème} chambre réunies

Séance du 31 mars 2017

Lecture du 26 avril 2017

Mentionné aux Tables

CONCLUSIONS

M. Xavier DOMINO, rapporteur public

C'est la deuxième fois en peu de temps que vous êtes saisis de la très difficile situation personnelle que vivent les parents d'enfants mineurs partis pour la Syrie. Et votre récent précédent, *M. et Mme M...*, (9 décembre 2015, n° 386817, aux tables et à nos conclusions) vous servira de cadre de référence pour ce litige.

M. et Mme A..., les requérants, sont parents d'une jeune fille, D..., née en août 1996 et vivent à Noisy-le-Grand. Après avoir suivi sa scolarité en école privée jusqu'en seconde professionnelle, la jeune D... a poursuivi ses études par correspondance jusqu'en avril 2013. Le 5 juin 2013, elle prétend se rendre à Paris, mais ne revient pas. Sa disparition est signalée le soir même à la police par ses parents. Le 8 juillet 2013, à l'occasion d'un contrôle d'identité, elle est retrouvée à bord d'un véhicule conduit par son compagnon, un certain Y..., jeune homme de 22 ans travaillant dans une pizzeria qu'elle fréquentait depuis 6 mois et qui était recherché depuis en tant qu'individu dangereux par la brigade antiterroriste. Après une audition ayant eu lieu le même 8 juillet, le magistrat de permanence du parquet de Bobigny décide de remettre la jeune fille à son père. La nuit suivante, D... A... fugue de nouveau. Les parents avertissent le juge pour enfants de Bobigny. L'inscription de la jeune fille au fichier des personnes recherchées est alors maintenue. Faute d'avancée, les parents de la jeune D... porteront plainte. En réalité, la jeune fille a quitté la France, en s'envolant pour la Turquie, depuis laquelle elle a rejoint la Syrie, avec son mari. Les parents perdront progressivement le contact, initialement maintenu via skype, avec leur fille, enceinte.

M. et Mme A... ont alors recherché la responsabilité de l'Etat pour la faute consistant à avoir laissé leur fille mineure quitter le territoire alors qu'elle était inscrite au fichier des personnes recherchées et c'est ce litige dont vous connaîtrez aujourd'hui.

L'examen de cette affaire appelle de notre part trois développements qui porteront successivement sur la procédure, sur la jurisprudence, et enfin, sur l'espèce.

- 1. Sur la procédure en premier lieu, il nous faut préciser pourquoi vous êtes compétents, de façon assez exceptionnelle, pour connaître de la demande des époux A... directement en premier et dernier ressort.**

Dans le premier état de leurs conclusions, les requérants avaient demandé au TA de Montpellier, qui a renvoyé l'affaire au TA de Montreuil, qui vous l'a transmise, non seulement l'indemnisation des préjudices découlant, selon eux, du défaut de surveillance des services de la police aux frontières, mais encore l'annulation de la circulaire du 20 novembre 2012 en tant que cette dernière a elle-même abrogé des dispositions d'une précédente circulaire du ministre de l'intérieur du 11 mai 1990 exigeant des ressortissants français mineurs quittant seuls le territoire français avec leur carte nationale d'identité ou un passeport périmé de détenir une autorisation parentale de sortie du territoire. Confrontés à la même configuration à l'occasion de la requête de M. et Mme M... (Ce, 9 décembre 2015, n° 386817, précité), vous avez réinterprété ces conclusions d'excès de pouvoir comme « tendant, en réalité, à ce que soit institué à nouveau un dispositif exigeant des ressortissants français mineurs d'être munis d'une autorisation parentale pour quitter seuls le territoire français » reconnu votre compétence de premier ressort par la voie de la connexité pour les conclusions indemnitaires.

Une subtilité supplémentaire se trouve cependant dans notre litige, car postérieurement à l'introduction de leur requête par les parents A... le législateur est intervenu sur le sujet pour réinstaurer un dispositif d'autorisation parentale de sortie du territoire. Nous vous avons dit, dans nos conclusions sur l'affaire n° 386817 M..., le doute qu'on pouvait nourrir sur l'opportunité qu'il y avait eu à supprimer le dispositif d'autorisation de sortie du territoire en 2012 au moment même où se développait le phénomène de jeunes mineurs endoctrinés en direction de la Syrie, et nous vous avons fait état d'initiatives législatives alors en cours pour rétablir un tel système.

Enfin, ce nouveau dispositif a été introduit par l'article 49 de la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale. A été inséré au code civil un article 371-6 ainsi rédigé : « *L'enfant quittant le territoire national sans être accompagné d'un titulaire de l'autorité parentale est muni d'une autorisation de sortie du territoire signée d'un titulaire de l'autorité parentale. / Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article* ».

En application de ces dispositions, un décret du 2 novembre 2016 relatif à l'autorisation de sortie du territoire d'un mineur non accompagné par le titulaire de l'autorité parentale a prévu que l'autorisation de sortie du territoire est rédigée par un titulaire de l'autorité parentale au moyen d'un formulaire dont le modèle est fixé par arrêté et que le mineur doit joindre à cette autorisation la photocopie d'un document officiel, dont la liste est fixée par arrêté, justifiant de l'identité du titulaire de l'autorité parentale qui a signé l'autorisation. L'arrêté permettant l'application de ces dispositions a été pris le 13 décembre 2016.

Le nouveau système ainsi mis en place par le législateur n'est donc pas tout-à-fait identique à celui qui existait avant 2012 :

- En premier lieu l'autorisation de sortie est exigée dans tous les cas où un mineur sort du territoire sans ses parents, alors que précédemment, elle ne l'était que dans l'hypothèse où il présentait non pas un passeport, mais seulement une carte d'identité – première différence qui rend le système plus exigeant que le précédent
- En second lieu, toute fois, le nouveau système peut paraître faire peser une exigence plus légère, puisque les parents peuvent signer une autorisation sur

modèle téléchargeable, qui ne requiert plus, comme auparavant d'être établie en mairie, seule une copie d'un document d'identité du parent signataire étant requise.

Malgré ces incontestables différences, il nous semble que vous pourrez, dans ces conditions, prononcer un non-lieu à statuer sur les conclusions tendant à l'annulation du refus d'instaurer un dispositif d'autorisation parentale en cas de sortie du territoire de mineurs non accompagnés. On mesure là à quel point la nature hybride des contentieux de refus d'abroger vous pousse loin. Officiellement contentieux de l'excès de pouvoir, par le truchement de l'annulation de la décision de refus d'abroger, c'est un contentieux qui est projeté vers l'avenir, très pragmatique, et très concret (cf notamment 10 octobre 2013, *Fédération française de la gymnastique*, n° 359219, A), comme l'est plus naturellement le plein contentieux.

On ne s'offusquera donc pas de voir une demande qui tendait initialement à rétablir une chose ayant existé par le passé, par le biais – maladroite car c'est rarement l'effet d'une abrogation sur abrogation, cf. 28 octobre 2009, *Coopérative agricole L'armorique maraîchère* 306708, A – d'une demande d'abrogation d'une disposition abrogative, reconverti en contentieux de l'établissement pour l'avenir d'un dispositif, et ainsi réglé par l'intervention d'une nouvelle loi qui, même si elle recouvre imparfaitement l'objet initialement disparu et dont la nostalgie a justifié l'introduction d'une action, vient bien combler le manque qui était déploré.

Vous prononcerez donc un non-lieu à statuer sur cette partie du litige.

Une deuxième question de procédure se pose alors à vous, qui est de savoir si malgré ce non-lieu, le lien de connexité entre les conclusions qui justifiaient votre compétence de premier ressort

Sauf erreur de notre part, cette question n'est pas tranchée dans votre jurisprudence fichée. Elle ne nous semble toutefois pas faire de doute, dès lors que vous jugez que le désistement ne fait obstacle au maintien du lien de connexité, qu'il désistement d'instance (CE 26 janvier 1990 *O...*, n° 84662, A) ou d'office (6 mars 2000 *Société Parcheminer Carrières et Parcheminer*, n° 182780 B). Ces décisions constituent un a fortiori pour les cas de non-lieu, dans lesquels la disparition de l'objet du litige est extérieure à la partie.

2. Ces questions de procédure étant réglées, nous devons rapidement vous rappeler la jurisprudence relative à l'engagement de la responsabilité de l'Etat en cas de défaut de surveillance aux frontières.

Vous admettez de longue date d'indemniser les préjudices résultant de telles fautes : Il CE, 9 février 1979, *L...*, p. 57 et CE, 26 juin 1985, *G...*, n° 45560, aux conclusions du président Stirn, A).

Par la décision 386817 *M. et Mme M...*, vous avez abandonné le régime de la faute lourde consacré par ces jurisprudences anciennes et consacré un régime de faute simple. Vous avez également précisé qu'aucune disposition alors en vigueur n'imposait aux autorités compétentes d'instituer un dispositif général exigeant des ressortissants français mineurs d'être

munis d'une autorisation de leurs parents pour quitter le territoire français. La vigilance doit donc s'exercer au cas par cas, à chaque fois qu'un mineur se présente au poste frontière.

Dans ce précédent, vous aviez relevé que la jeune fille, qui était en possession d'un passeport en cours de validité et d'un billet d'avion à son nom, remplissait les conditions légales de sortie du territoire à destination de la Turquie. Par ailleurs, il le rapport de consultation des traces de connexion au fichier des personnes recherchées, produit par la direction centrale de la police judiciaire, montrait que les fonctionnaires en charge du contrôle des frontières à l'aéroport de Marseille Provence avaient, d'une part, vérifié la conformité du nom figurant sur la carte d'embarquement de la jeune fille avec celui figurant sur son passeport et, d'autre part, consulté le fichier national des personnes recherchées pour s'assurer qu'elle ne faisait pas l'objet d'une interdiction judiciaire de sortie du territoire ou d'une opposition à sortie du territoire. Dans ces conditions, vous aviez rejeté la requête dont vous étiez saisi.

3. Il est temps d'en venir à la solution que nous vous proposons en l'espèce, qui diffère de celle retenue dans ce précédent.

D... A... a quitté le territoire par un vol à destination de la Turquie en embarquant le 11 novembre 2013 depuis l'aéroport d'Orly. Elle avait alors un eu plus de 17 ans. Le ministère de l'Intérieur indique en défense qu'il n'est pas possible de rechercher avant le 1^{er} janvier 2014 les traces de consultation du fichier des personnes recherchées. Toujours est-il que, comme le soutiennent les requérants, cette consultation n'a probablement pas été faite. Le ministre tente de souligner que d'autres circonstances ou des subterfuges auraient pu permettre à la jeune fille de déjouer l'attention des services à la frontière. Mais d'une part, la présence aux côtés de Mme A... d'un majeur sans lien de parenté avec elle n'aurait pas dû suffire à moins attire l'attention des services de police, d'autre part il est difficile de reprocher aux parents de la jeune fille de n'avoir pas confisqué le passeport de leur fille, dans les quelques heures qui ont séparé le retour de D... à son domicile après sa première fugue de sa nouvelle disparition. Il est vrai que vous ne connaissez pas les circonstances exactes du départ de la fille des requérants ce 11 novembre 2013, mais il nous semble que, dès lors que celle-ci figurait bien sur le fichier des personnes recherchées et qu'elle voyageait sans être accompagnée de l'un de ses parents, une sorte d'obligation de résultats pesait sur l'administration. Celle-ci ne fait valoir aucune circonstance particulière qui aurait justifié ce jour-là un allègement des mesures normales de surveillance, et quant aux supputations du ministre sur l'éventuel recours par la jeune fille à des subterfuges pour tromper la vigilance des services de police, leur réalité n'est en rien établie.

Nous vous invitons donc à reconnaître que la responsabilité de l'Etat est engagée à l'égard de M. et Mme A..., ce qui pose la question de l'indemnisation du préjudice moral dont ils demandent réparation à hauteur de 50 000 euros chacun.

Il est toujours difficile de mettre un chiffre sur une douleur lorsque comme en l'espèce, on l'imagine très grande. Pour notre part, nous menons notre évaluation en ayant en tête deux de vos décisions qui, bien que rendues dans des configurations différentes – car aucune n'est topique réellement – peuvent servir de borne indicative. Dans le précédent *G...* (CE, 26 juin 1985, Mme G..., n° 45560, A, précité), vous aviez condamné l'Etat à verser 30 000 francs à une mère dont les deux enfants avaient été emmenés en Algérie par leur père, alors qu'une interdiction de sortie du territoire avait été diffusée. Les enfants étaient plus jeunes, et la mère avait fini par récupérer la garde de l'un d'eux. Dans une affaire *E...* du 9

juillet 2007 (n° 281205), vous avez reconnu la responsabilité des services pénitentiaires pour défaut de surveillance d'un mineur de 16 ans et demi qui s'est donné la mort en prison et fixé le montant de l'indemnité dû au père à 30 000 euros.

M. et Mme A... ne savent pas ce qu'il est advenu de leur fille ; Mais elle a disparu depuis bientôt 4 ans, alors qu'elle avait un peu plus de 17 ans. Compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, il nous semble que vous pourrez fixer à 10 000 euros le montant total de l'indemnité due aux requérants.

Par ces motifs, nous concluons donc au non-lieu à statuer sur les conclusions dirigées contre la circulaire du 20 novembre 2012 ; à la condamnation de l'Etat à verser une indemnité de 10 000 euros aux requérants, à la mise à sa charge de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA