Conseil d'État

N° 459810
ECLI:FR:CECHS:2022:459810.20221014
Inédit au recueil Lebon

6ème chambre

Mme Catherine Moreau, rapporteur
M. Nicolas Agnoux, rapporteur public
SCP DELAMARRE, JEHANNIN, avocats

Lecture du vendredi 14 octobre 2022

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 24 décembre 2021 et 23 mars 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 B... A... demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir 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.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :
- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code civil ;
- le code de procédure civile ;
- le code de la santé publique ;
- le code du travail ;
- loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Catherine Moreau, conseillère d'Etat en service extraordinaire,

- les conclusions de M. Nicolas Agnoux, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Delamarre, Jéhannin, avocat de la Fédération nationale des mandataires judiciaires indépendants à la protection des majeurs et autres ;

Considérant ce qui suit :

Sur les conclusions en annulation de l'arrêté du 7 décembre 2021 :

En ce qui concerne la compétence du ministre chargé des affaires sociales :

1. 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 (...). / La durée et le contenu de la formation complémentaire sont fonction des

qualifications des intéressés et de leur expérience professionnelle pertinente ". 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 oeuvre et de validation de la formation ainsi que de délivrance du certificat national de compétence de mandataire judiciaire à la protection des majeurs ". L'arrêté du 2 janvier 2009 du ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité 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, pris sur le fondement de ces dispositions, définit l'agencement et le contenu de la formation préparant au certificat national de compétence du mandataire judiciaire à la protection des majeurs, fixe les conditions de dispense, d'allégement de formation, d'entrée en formation, les modalités de mise en oeuvre de la formation, et les conditions de validation de la formation et de délivrance du certificat national de compétence. Cet arrêté comprenait, avant l'adoption de l'arrêté contesté, quatre annexes, relatives, pour l'annexe I, au référentiel de formation préparant au certificat national de compétence de mandataire judiciaire à la protection des majeurs, mention " mesure judiciaire à la protection des majeurs " (MJPM), pour l'annexe II, au même certificat, mention " mesure d'accompagnement judiciaire ", pour l'annexe III, au référentiel de formation préparant au certificat national de compétence de délégué aux prestations familiales, pour l'annexe IV, aux modalités permettant à un établissement de formation de dispenser une ou plusieurs formations préparant au certificat national de compétence de mandataire judiciaire à la protection des majeurs ou de délégué aux prestations familiales et cahier des charges.

2. L'article 2 de l'arrêté attaqué du ministre des solidarités et de la santé en date du 7 décembre 2021 modifie l'arrêté du 2 janvier 2009 pour y ajouter une annexe V, relative au référentiel d'activités du mandataire judiciaire à la protection des majeurs, et une annexe VI, relative au référentiel de compétences du mandataire judiciaire à la protection des majeurs. Eu égard aux moyens qu'elles soulèvent, la Fédération nationale des mandataires judiciaires indépendants à la protection des majeurs et autres doivent être regardées comme demandant au Conseil d'Etat l'annulation pour excès de pouvoir de cet article 2 et de ces annexes V et VI.

3. Les dispositions contestées ont été prises par le ministre des solidarités et de la santé sur le fondement des dispositions de l'article D. 471-4 du code de l'action sociale et des familles, qui lui donnent compétence pour définir par arrêté 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, les conditions et les modalités d'entrée en formation, de mise en oeuvre et de validation de la formation ainsi que de délivrance du certificat national de compétence de mandataire judiciaire à la protection des majeurs. Il résulte des termes de ces dispositions, et de leur insertion dans les annexes de l'arrêté du 2 janvier 2009 que le référentiel d'activités, d'une part, décrivant un certain nombre de " fonctions " et " d'activités ", et le référentiel de compétences, d'autre part, du mandataire judiciaire à la protection des majeurs, énonçant une série de " compétences " et de " critères d'évaluation " qu'elles définissent ont pour seul objet, et ne pouvaient avoir légalement pour effet, que de préciser le contenu de la formation complémentaire des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et de délivrance du certificat national de compétence qui en atteste. Les requérantes ne sont, par suite, pas fondés à soutenir que le ministre des solidarités et de la santé aurait excédé sa compétence en adoptant l'arrêté attaqué.

En ce qui concerne la méconnaissance des dispositions applicables aux mandataires judiciaires à la protection des majeurs :

4. Il résulte de ce qui précède que, contrairement à ce qui est soutenu, l'arrêté attaqué n'a ni pour objet ni pour effet de définir les missions des mandataires judiciaires à la protection des majeurs, les conditions d'exercice de leur activité ou les conditions dans lesquelles cette activité pourrait être soumise à contrôle. Par suite, les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que l'arrêté attaqué aurait méconnu les dispositions législatives ou réglementaires applicables aux mandataires judiciaires à la protection des majeurs.

En ce qui concerne la méconnaissance par l'arrêté attaqué de l'article L. 6113-1 du code du travail :

5. Aux termes de l'article L. 6113-1 du code du travail : " Un répertoire national des certifications professionnelles est établi et actualisé par l'institution nationale dénommée France compétences mentionnée à l'article L. 6123-5. / Les certifications professionnelles enregistrées dans le répertoire national des certifications professionnelles permettent une validation des compétences et des connaissances acquises nécessaires à l'exercice d'activités professionnelles. Elles sont définies notamment par un référentiel d'activités qui décrit les situations de travail et les activités exercées, les métiers ou emplois visés, un référentiel de compétences qui identifie les compétences et les connaissances, y compris transversales, qui en découlent et un référentiel d'évaluation qui définit les critères et les modalités d'évaluation des acquis (...) ".

6. Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, l'arrêté attaqué a pour seul objet de préciser le contenu de la formation complémentaire préparant au certificat national de compétence de mandataire judiciaire à la protection des majeurs. Les requérantes ne peuvent donc utilement soutenir que le certificat en cause aurait été irrégulièrement enregistré dans le répertoire national mentionné à l'article L. 6113-1 du code du travail.

7. Il résulte de tout ce qui précède que 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 A... ne sont pas fondées à demander l'annulation de l'article 2 et des annexes V et VI de l'arrêté attaqué.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

8. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de la Fédération nationale des mandataires judiciaires indépendants à la protection des majeurs, de la Chambre nationale des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et de Mme A... est rejetée.
Article 2 : La présente décision sera notifiée à la Fédération nationale des mandataires judiciaires indépendants à la protection des majeurs, première requérante dénommée et au ministre de la santé et de la prévention.
Copie en sera adressée au garde des sceaux, ministre de la justice.
Délibéré à l'issue de la séance du 15 septembre 2022 où siégeaient : Mme Isabelle de Silva, présidente de chambre, présidant ; Mme Suzanne von Coester, conseillère d'Etat et Mme Catherine Moreau, conseillère d'Etat en service extraordinaire-rapporteure.

Rendu le 14 octobre 2022.
La présidente :
Signé : Mme Isabelle de Silva

La rapporteure :
Signé : Mme Catherine Moreau

La secrétaire :
Signé : Mme Valérie Peyrisse