

## FAMILLE

### Note de Mme Christine Paillard, maître de conférences en droit public à l'université de Rennes

---

#### Jugement du 24 oct. 2024 n° 2206176

Un jugement du 24 octobre 2024 offre l'occasion de se pencher sur le contentieux des refus d'agrément en matière d'adoption (TA Rennes, 24 oct. 2024, n° 2206176). Dans cette affaire, les époux C... ont exercé un recours pour excès de pouvoir, assorti de conclusions aux fins d'injonction, à l'encontre d'une décision du président du conseil départemental d'Ille-et-Vilaine du 10 octobre 2022 refusant de leur délivrer un agrément en vue de l'adoption d'un enfant. L'examen de la légalité de cette décision de refus conduit le tribunal administratif à considérer que le département a entaché sa décision d'une erreur d'appréciation. La détection de ce vice d'illégalité interne le conduit à annuler l'acte et lui permet de répondre favorablement à la demande d'injonction des requérants.

L'obtention d'un agrément administratif est l'une des étapes du long processus d'adoption ; il est exigé depuis 1984 pour les pupilles de l'État (Loi n° 84-422 du 6 juin 1984 relative aux droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance, et au statut des pupilles de l'État) et depuis 1985 pour les enfants étrangers (loi n° 85-772 du 25 juill. 1985 portant diverses dispositions d'ordre social). C'est l'élément central de la phase administrative de la procédure d'adoption. Les adoptants doivent en principe obtenir un agrément (CASF, art. L. 225-2 et L. 225-17 ; c. civ., art. 353), d'une valeur nationale, dont la durée de validité est de cinq ans. Il est délivré par le président du conseil départemental après avis conforme de la commission d'agrément (l'exigence d'un avis conforme étant issue de la proposition de loi visant à réformer l'adoption, n° 3161, AN, 30 juin 2020). Cette compétence du conseil départemental est logique au regard du rôle de chef de file du département dans le domaine de l'action sociale, et plus précisément, dans celui de la protection de l'enfance.

La finalité de l'agrément est l'intérêt des enfants pouvant être adoptés, la collectivité publique se devant de contrôler la capacité des personnes à accueillir l'enfant dans des conditions satisfaisantes. Selon l'article L. 225-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF), l'agrément est délivré : *« lorsque la personne candidate à l'adoption est en capacité de répondre à leurs besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs »*.

Cette prise en considération de l'intérêt de l'enfant, qui surplombe le régime de l'agrément, est par ailleurs nécessaire à l'aune des engagements internationaux de la France (article 3-1 de la convention relative aux droits de l'enfant adoptée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies le 20 nov. 1989). Elle est également de nature à répondre aux exigences constitutionnelles, ce que le Conseil constitutionnel n'a pas manqué d'indiquer dans sa décision du 17 mai 2013 : « les dispositions relatives à l'agrément du ou des adoptants, qu'ils soient de sexe différent ou de même sexe, ne sauraient conduire à ce que cet agrément soit délivré sans que l'autorité administrative ait vérifié, dans chaque cas, le respect de l'exigence de conformité de l'adoption à l'intérêt de l'enfant qu'implique le dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 » (Décision n° 2013-669 DC, 17 mai 2013, *Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe*).

\* \* \*

La procédure d'agrément, et tout particulièrement les décisions de refus, alimentent un contentieux assez abondant. À noter qu'après une décision de refus, le délai à compter duquel il est possible de déposer une nouvelle demande est de trente mois (CASF, art. L. 225-5).

La délivrance de l'agrément suppose qu'au préalable le président du conseil départemental ait vérifié que les conditions de l'article L. 225-2 sont réunies et que « les conditions d'accueil offertes par le demandeur sur les plans familial, éducatif et psychologique correspondent aux besoins et à l'intérêt d'un enfant adopté » (CASF, art. R. 225-4). Pour se faire, des professionnels vont mener des investigations comprenant une évaluation sociale (confiée à des assistants de service social, à des éducateurs spécialisés ou à des éducateurs de jeunes enfants) et une évaluation psychologique (confiée à des psychologues ou à des psychiatres). Concernant la demande des époux C..., ce sont des points de fragilités, relevés au cours des évaluations psychologiques et jugés contraires aux intérêts de l'enfant qui ont conduit au refus d'agrément. Mais dans ce domaine qu'est la question de la délivrance d'un agrément en vue d'une adoption, l'appréciation à laquelle s'est livrée l'autorité administrative peut être teintée de subjectivité ce qui peut nuire aux intérêts des demandeurs. On mesure dès lors l'importance du degré de contrôle juridictionnel qui est exercé sur les motifs des décisions de refus sans qu'il s'agisse de perdre de vue la primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant. Les dispositions du code de l'action sociale et des familles viennent encadrer, dans une certaine mesure, le pouvoir de l'autorité administrative. Le juge de l'excès de pouvoir exerce donc un contrôle normal, et ce depuis 1991 (dans ce sens : CE, Section, 4 nov. 1991, n<sup>os</sup> 109126, 111030, 107880, 102611, p. 373. V. concl. contraires P. Hubert,

AJDA 1992, p. 65. Le commissaire du gouvernement était partisan d'un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation : « au cas où l'erreur d'appréciation que le juge croit discerner n'est pas suffisamment manifeste, il vaut mieux laisser refuser à tort un enfant au demandeur que rendre pratiquement certaine son entrée dans une famille où il sera malheureux »).

C'est naturellement dans la ligne jurisprudentielle fixée en 1991 que se situe le jugement du tribunal administratif de Rennes. Un contrôle concret et minutieux amène les juges à interpréter différemment les évaluations sur la base desquelles le président du conseil départemental a fondé son refus. Il est fait état de l'avis positif à la délivrance de l'agrément qu'a émis le travailleur social. Et une attention particulière est accordée aux propos du médecin psychiatre qui conclut à l'absence de pathologie psychiatrique sévère et de trouble psychopathologique particulier de nature à entraver l'exercice d'une parentalité future. Quant aux observations formulées par les psychologues, elles ne sont pas sans faire penser à la mise en garde du rapporteur public Hubert dans ses conclusions précitées contre « tout jugement qui pourrait être porté, *in abstracto*, sur les parents adoptifs ». Les juges considèrent en l'occurrence qu'elles ne signifient pas que le couple ne serait pas en mesure de satisfaire « les besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs de l'enfant adopté » sachant qu'il n'apparaît pas non plus que « le contexte psychologique dans lequel est formé le projet d'adopter serait contraire aux intérêts de cet enfant ». Au terme d'une motivation circonstanciée, ils concluent que le département d'Ille-et-Vilaine a entaché sa décision d'une erreur d'appréciation.

\* \* \*

La question de l'efficacité du recours pour excès de pouvoir appelle deux brèves observations.

Il peut être signalé qu'en matière de contentieux des décisions de refus d'agrément, les demandes de référé-suspension ne sont pas légion et l'affaire annotée le confirme. L'appréciation assez stricte de l'urgence qui ressort de l'analyse de la jurisprudence dissuade vraisemblablement les requérants de se tourner vers ce référé (par ex. : CE, 12 juill. 2004, *Département des Yvelines*, n°s 268890..., T. 822 ; CE, 27 févr. 2006, n° 284157, inédite au Recueil. V. aussi : TA Toulouse, ord., 16 avr. 2024, n° 2402161 ; TA Lyon, ord., 18 avr. 2024, n° 2403690).

En revanche, l'efficacité du recours en annulation est majorée par un usage très fréquent du pouvoir d'injonction. Dans le jugement du 24 octobre, le tribunal va prononcer l'injonction la plus utile aux demandeurs. Il considère que l'annulation de la décision querellée implique que, sur la base de l'article L. 911-1 du code de justice

administrative, l'agrément soit délivré à M. et Mme C... dans un délai de deux mois (pour un précédent, V. : CE, 28 juill. 2006, *Département des Yvelines c/ Mme Senlis*, n° 289621, T. pp. 909, 936, 1029). Comme on le sait, le juge de l'injonction doit vérifier qu'aucun changement de droit ou de fait n'est intervenu depuis la date de l'acte annulé. On en déduit donc qu'il n'y a pas eu de modification de la situation des époux C... de nature à faire obstacle à l'injonction ou à conduire ce juge du plein contentieux à faire application des dispositions de l'article L. 911-2. Dans ce dernier cas de figure, il aurait simplement enjoint au département d'Ille-et-Vilaine de prendre une nouvelle décision, à l'issue d'une nouvelle instruction de la demande de M. et Mme C..., pour examiner l'impact d'un changement de circonstances sur les conditions d'accueil d'un enfant adopté (pour un précédent, V. : CE, 28 juill. 2006, n° 280235, inédite au Recueil).

Cette décision confirme que le juge administratif est sur une ligne de crête étroite : il doit veiller à ce que la primauté des intérêts de l'enfant soit respectée tout en permettant que les libertés des demandeurs en lien avec le respect de la vie privée bénéficient d'une certaine protection juridictionnelle.