

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 19LY02979

DÉPARTEMENT DU PUY-DE-DÔME

M. Jean-Philippe Gayrard
Rapporteur

Mme Cécile Cottier
Rapporteuse publique

Audience du 9 septembre 2021
Décision du 30 septembre 2021

60-02-012
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 :

Le département du Puy-de-Dôme a demandé au tribunal administratif de Clermont-Ferrand de condamner l'Etat à lui verser la somme de 1 698 866,04 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 27 décembre 2016 et leur capitalisation.

Par un jugement n° 1700790 du 13 juin 2019, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rejeté la demande.

Procédure devant la Cour :

Par une requête, enregistrée le 30 juillet 2019, le département du Puy-de-Dôme, représenté par Me Bénagès, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1700790 du 13 juin 2019 du tribunal administratif de Clermont-Ferrand ;

2°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 1 698 866,04 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 27 décembre 2017 et leur capitalisation ;

3°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le jugement attaqué est irrégulier pour insuffisance de motivation en ne se prononçant pas sur le moyen soulevé par l'Etat tiré du séjour irrégulier de certaines familles et sur son moyen tiré de la carence fautive de l'Etat dans l'exercice du pouvoir de police des étrangers ;
- le jugement a méconnu le champ d'application de la loi quant à sa compétence en matière de logement et d'hébergement, quant à la carence fautive de l'Etat, quant à l'absence d'obligation légale pesant sur lui pour assurer l'hébergement de familles dans cette hypothèse et quant à la prise en compte des capacités d'accueil de l'Etat ;
- le jugement est entaché d'une dénaturation des pièces du dossier s'agissant de la preuve que les familles relevaient de l'hébergement d'urgence et de l'insuffisance de précisions des documents produits ;
- le jugement comporte une erreur de fait sur l'absence de contestation de sa part des ordonnances prononcées à son encontre ;
- la responsabilité de l'Etat est engagée pour carence avérée et prolongée dans la prise en charge de l'hébergement de 102 familles relevant des articles L. 345-1 et L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles qu'il a dû lui-même prendre en charge en vertu de sa compétence supplétive en la matière ;
- la situation irrégulière de certaines familles au regard du droit au séjour des étrangers est sans incidence sur la nécessité de pourvoir à leur hébergement ;
- il a donc droit au remboursement des frais engagés pour assurer l'hébergement de ces familles du fait de la carence fautive de l'Etat.

Par un mémoire, enregistré le 29 octobre 2020, le ministre des solidarités et de la santé conclut au rejet de la requête :

Il fait valoir que :

- le jugement n'est pas irrégulier en ne répondant pas à un moyen inopérant ;
- l'erreur de fait commise est sans incidence sur le sens du jugement ;
- le département n'apporte pas d'éléments tangibles et précis sur la situation des 102 familles visées pour établir qu'elles relevaient de sa compétence en matière d'hébergement ou de celle supplétive du département ;
- la carence avérée et prolongée n'est pas établie eu égard à ses efforts conséquents pour accroître la capacité d'accueil ;
- il n'est tenu d'assurer l'hébergement de personnes en situation irrégulière au regard au droit au séjour des étrangers qu'en cas de circonstances exceptionnelles que le département ne démontre pas ;
- le département ne peut imputer à l'Etat son préjudice alors qu'il a agi volontairement en dehors du périmètre de ses obligations légales, notamment en raison de risque pour la santé, la sécurité, l'entretien ou l'éducation des enfants, en application des articles L. 121-3 et L. 121-4 du code précité ;
- l'étendue du préjudice ne peut être évaluée en l'absence de documents probants sur la situation des familles, la nature de la prise en charge et sa durée ; les frais de petit déjeuner à l'hôtel ne sauraient être pris en compte alors qu'une aide alimentaire existe.

La clôture d'instruction a été fixée au 4 décembre 2020 par une ordonnance du 2 novembre 2020.

Un mémoire, enregistré le 6 avril 2021, présenté pour le département du Puy-de-Dôme, n'a pas été communiqué en application du dernier alinéa de l'article R. 613-3 du code de justice administrative.

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.

A été entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Gayrard, président assesseur,
- les conclusions de Mme Cottier, rapporteure publique,
- et les observations de Me Bénagès, représentant le département du Puy-de-Dôme.

Considérant ce qui suit :

1. Le département du Puy-de-Dôme déclare avoir dû prendre en charge, de 2012 à 2016, des frais d'hébergement de 102 familles nécessitant un hébergement d'urgence, en lieu et place de l'Etat. Après avoir vainement présenté une demande d'indemnisation le 27 décembre 2016, il a recherché devant le tribunal administratif de Clermont-Ferrand la responsabilité de l'Etat du fait de sa carence fautive dans la mise en œuvre de sa compétence en matière d'hébergement. Par jugement du 13 juin 2019, dont le département relève appel, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rejeté sa demande.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Il ressort des termes du jugement attaqué que le tribunal administratif de Clermont-Ferrand n'a pas répondu au moyen, qui n'est pas inopérant, tiré de ce que la responsabilité de l'Etat peut être engagée pour carence fautive dans l'exercice de ses pouvoirs de police des étrangers. Cette omission affecte la régularité du jugement attaqué qui doit, dès lors, être annulé, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens soulevés par le département du Puy-de-Dôme relatifs à la régularité de ce jugement. Il y a lieu pour la cour d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande du requérant.

Sur la responsabilité de l'Etat :

3. D'une part, aux termes de l'article L. 121-7 du code de l'action sociale et des familles : « *Sont à la charge de l'Etat au titre de l'aide sociale : (...) 8° Les mesures d'aide sociale en matière de logement, d'hébergement et de réinsertion, mentionnées aux articles L. 345-1 à L. 345-3* ». Aux termes de l'article L. 345-1 du même code : « *Bénéficiaire, sur leur demande, de l'aide sociale pour être accueillies dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale publics ou privés les personnes et les familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale (...)* ».

4. D'autre part, aux termes de l'article L. 222-1 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction applicable au litige : « *(...) les prestations d'aide sociale à l'enfance mentionnées au présent chapitre sont accordées par décision du président du conseil général du département où la demande est présentée* ». Aux termes de l'article L. 222-2 du même code : « *L'aide à domicile est attribuée sur sa demande, ou avec son accord, à la mère, au père ou, à défaut, à la personne qui assume la charge effective de l'enfant, lorsque la santé de celui-ci, sa*

sécurité, son entretien ou son éducation l'exigent et, pour les prestations financières, lorsque le demandeur ne dispose pas de ressources suffisantes (...) ». Aux termes de l'article L. 222-3 de ce code : « *L'aide à domicile comporte (...) : (...) le versement d'aides financières, effectué sous forme soit de secours exceptionnels, soit d'allocations mensuelles, à titre définitif ou sous condition de remboursement, éventuellement délivrés en espèces.* ». Enfin, aux termes de l'article L. 222-5 du code : « *Sont pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur décision du président du conseil général : (...) 4° Les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, notamment parce qu'elles sont sans domicile (...)* ».

5. Il résulte des dispositions précitées des articles L. 121-7 et L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles que sont en principe à la charge de l'Etat les mesures d'aide sociale relatives à l'hébergement des familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques ou de logement, à l'exception des femmes enceintes et des mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin, notamment parce qu'elles sont sans domicile, d'un soutien matériel et psychologique, dont la prise en charge incombe au département au titre de l'aide sociale à l'enfance en vertu de l'article L. 222-5 du même code. Toutefois, cette compétence de l'Etat pour l'hébergement des familles n'exclut pas l'intervention supplétive du département lorsque la santé des enfants, leur sécurité, leur entretien ou leur éducation l'exigent, par des aides financières versées en application de l'article L. 222-3 du code de l'action sociale et des familles. Dès lors, et sans préjudice de la faculté qui lui est ouverte de rechercher la responsabilité de l'Etat en cas de carence avérée et prolongée, un département ne peut légalement refuser à une famille avec enfants l'octroi ou le maintien d'une aide entrant dans le champ de ses compétences, que la situation des enfants rendrait nécessaire, au seul motif qu'il incombe en principe à l'Etat d'assurer leur hébergement.

6. En premier lieu, aux termes de l'article L. 121-3 du code de l'action sociale et des familles : « *Le conseil départemental peut décider de conditions et de montants plus favorables que ceux prévus par les lois et règlements applicables aux prestations mentionnées à l'article L. 121-1. Le département assure la charge financière de ces décisions (...)* ». Ces dispositions permettent au département de décider de conditions ou de montants plus favorables des seules prestations légales d'aide sociale relevant de sa compétence et non dans le cadre de son intervention supplétive en matière d'hébergement intéressant des familles avec enfants ne relevant pas strictement de l'aide sociale à l'enfance. Il s'ensuit que le préfet du Puy-de-Dôme n'est pas fondé à les opposer au département en soutenant qu'il aurait volontairement décidé la prise en charge des familles concernées et devrait, par suite, en assumer la charge financière.

7. En deuxième lieu, le préfet du Puy-de-Dôme ne conteste pas sérieusement que les familles concernées remplissent les critères légaux définis à l'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles tenant à des graves difficultés notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, comme le détaille le département dans un tableau relatif à la situation économique, sociale et sanitaire des familles concernées. La circonstance soulignée par le préfet que la plupart de ces familles sont composées d'étrangers en situation irrégulière est sans incidence sur le constat qu'elles sont susceptibles de bénéficier de l'hébergement social d'urgence et, par suite, de l'intervention supplétive du département alors même qu'elles n'auraient pas vocation à se maintenir sur le territoire national. Le préfet ne saurait opposer ses propres modalités d'attribution des places d'hébergement social, notamment celle consistant à mettre fin au logement de familles d'étrangers définitivement déboutés de leur demande d'asile, pour soutenir que le département aurait volontairement accueilli ces familles à ses frais. Enfin, le préfet ne peut utilement faire valoir que, s'agissant de familles dont des membres ont été définitivement déboutés

du droit d'asile, le département serait tenu de préciser l'existence de circonstances exceptionnelles pour justifier de leur prise en charge.

8. En dernier lieu, en énumérant les divers dispositifs mis en place dans le département, le préfet fait valoir que sa carence n'est pas caractérisée au vu des efforts conséquents consentis pour accroître les capacités d'hébergement sur la période 2012 – 2016, la capacité d'accueil étant passée de 49 places en 2012 à 273 places en 2015, 131 places supplémentaires ayant été créées fin 2016. Toutefois, il appartient au département d'établir l'existence, non d'une carence caractérisée des services de l'Etat mais seulement d'une carence avérée et prolongée, outre la réalité de son préjudice et le lien de causalité. Or, contrairement à ce que soutient le préfet, le département établit suffisamment qu'il a dû prendre en charge pour des durées significatives des familles n'ayant pas ou plus obtenu de places d'hébergement dans les divers dispositifs gérés par les services de l'Etat en faisant valoir la saturation permanente non contestée des dispositifs d'hébergement gérés par les services de l'Etat.

9. Il découle de tout ce qui précède que le département du Puy-de-Dôme est fondé à rechercher la responsabilité de l'Etat en raison de sa propre prise en charge de familles relevant de l'hébergement social lorsque la carence de l'Etat est avérée et prolongée, c'est-à-dire lorsqu'elle dépasse un mois à compter de la demande de la famille ou de son éviction d'un dispositif d'hébergement social de l'Etat.

Sur le préjudice :

10. D'abord, contrairement à ce que soutient le préfet, les justificatifs produits par le département, à savoir un tableau synthétique de la situation administrative, économique et sanitaire de chaque famille, un tableau de prise en charge détaillant les périodes de prise en charge et leur coût et enfin les factures acquittées auprès d'hôtels suffisent à établir la réalité du préjudice subi et son quantum. Au demeurant, le département a modifié ses demandes en réponse aux observations de l'Etat sur certaines lacunes ou erreurs entachant ses premiers documents. Il résulte de l'instruction que le coût global de la prise en charge des familles concernées, excepté le premier mois pour chaque période d'intervention du département, peut être estimé à 1 470 957,50 euros.

11. Ensuite, le préfet est fondé à soutenir que le préjudice du département se limite aux frais de nuitées et ne comprend pas les frais de petit déjeuner dès lors que l'intervention supplétive du département ne concerne que l'hébergement. Il y a lieu de déduire de la somme précitée au point 10, celle de 198 493,50 euros correspondant aux frais de petit déjeuner.

12. Enfin, il résulte des deux points précédents que le préjudice subi par le département du Puy-de-Dôme s'établit à la somme de 1 272 464 euros. Il y a lieu de condamner l'Etat à verser au département cette somme assortie des intérêts au taux légal à compter du 27 décembre 2016, date de réception de sa réclamation préalable. La capitalisation des intérêts a été demandée par le requérant le 14 avril 2017, date d'enregistrement de sa demande au greffe du tribunal administratif. Il y a lieu de faire droit à cette demande à compter du 27 décembre 2017, date à laquelle était due pour la première fois une année d'intérêts ainsi qu'à chaque échéance annuelle à compter de cette date.

Sur les frais liés à l'instance :

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros à verser au département du Puy-de-Dôme, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le jugement du tribunal administratif de Clermont-Ferrand est annulé.

Article 2 : L'Etat est condamné à verser au département du Puy-de-Dôme la somme de 1 272 464 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 27 décembre 2016. Les intérêts échus à la date du 27 décembre 2017, puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date seront capitalisés à chacune de ces dates pour produire eux-mêmes intérêts.

Article 3 : L'Etat versera au département du Puy-de-Dôme une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions du département du Puy-de-Dôme est rejeté.