

Conseil d'État

N° 458724

ECLI:FR:CECHR:2022:458724.20221222

Mentionné aux tables du recueil Lebon

1ère - 4ème chambres réunies

M. Damien Pons, rapporteur

M. Arnaud Skzryerbak, rapporteur public
SAS HANNOTIN AVOCATS, avocats

Lecture du jeudi 22 décembre 2022

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Le département du Puy-de-Dôme a demandé au tribunal administratif de Clermont-Ferrand, dans le dernier état de ses écritures, 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 de leur capitalisation à compter du 27 décembre 2017, en réparation du préjudice qu'il estime avoir subi à raison de la prise en charge, de 2012 à 2016, des frais d'hébergement en urgence de cent deux familles, aux lieu et place de l'Etat. Par un jugement n° 1700790 du 13 juin 2019, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rejeté cette demande.

Par un arrêt n° 19LY02979 du 30 septembre 2021, la cour administrative d'appel de Lyon a, sur l'appel du département du Puy-de-Dôme, annulé ce jugement et condamné l'Etat à verser au département du Puy-de-Dôme une somme de 1 272 464 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 27 décembre 2016, avec capitalisation des intérêts échus à la date du 27 décembre 2017 puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 24 novembre 2021 et 22 février 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le ministre des solidarités et de la santé demande au Conseil d'Etat d'annuler cet arrêt.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Damien Pons, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Arnaud Skzryerbak, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SAS Hannotin avocats, avocat du département du Puy-de-Dôme ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 29 novembre 2022, présentée par le ministre de la santé et de la prévention ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le département du Puy-de-Dôme, ayant pris en charge entre 2012 et 2016 les frais d'hébergement en urgence de cent deux familles dont il estime qu'il ne relevait pas de ses obligations en application de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles, a recherché la responsabilité de l'Etat du fait de sa carence fautive dans la mise en oeuvre de sa compétence en la matière. Par un jugement du 13 juin 2019, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rejeté la demande indemnitaire du département du Puy-de-Dôme. Le ministre des solidarités et de la santé se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 30 septembre 2021 par lequel la cour administrative

d'appel de Lyon a, sur l'appel du département du Puy-de-Dôme, annulé ce jugement et condamné l'Etat à verser à celui-ci une somme de 1 272 464 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 27 décembre 2016, avec capitalisation.

Sur l'intervention :

2. L'Assemblée des départements de France justifie d'un intérêt suffisant au maintien de l'arrêt attaqué, ainsi son intervention est recevable.

Sur le cadre juridique du litige :

3. 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 code de l'action sociale et des familles : " Bénéficient, 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 (...) ". Aux termes de l'article L. 345-2 de ce code : " Dans chaque département est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'Etat, un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état. (...) ". Aux termes de l'article L. 345-2-2 du même code : " Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence (...) ". Toutefois, l'article L. 222-2 du même code prévoit que le président du conseil départemental attribue, au titre des prestations d'aide sociale à l'enfance relevant de sa compétence en vertu de l'article L. 222-1 de ce code, l'aide à domicile " 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 ", celle-ci comportant notamment, selon l'article L. 222-3 de ce code, " le versement d'aides financières ". De même, en vertu du 4° de l'article L. 222-5 de ce code, sont pris en charge par le service d'aide sociale à l'enfance sur décision du président du conseil départemental 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.

4. Il résulte des dispositions 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 en matière d'hébergement d'urgence n'exclut pas l'intervention supplétive du département par la voie d'aides financières destinées à permettre temporairement l'hébergement des familles lorsque la santé des enfants, leur sécurité, leur entretien ou leur éducation l'exigent, sur le fondement de l'article L. 222-3 précité 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.

5. Il résulte ainsi des dispositions des articles L. 222-2 et L. 222-3 du code de l'action sociale et des familles que, sur leur fondement, les départements peuvent être amenés à prendre temporairement en charge l'hébergement de familles en difficulté, le cas échéant au titre des mesures d'" aide à domicile " prévues par ces dispositions. Si les départements doivent procéder à un examen de la situation particulière des familles qui sollicitent une telle aide et s'assurer, avant d'en refuser l'octroi ou d'interrompre son versement, de l'existence d'une solution alternative de nature à éviter que la santé ou la sécurité des enfants soient menacées, cette intervention conserve un caractère supplétif et n'impose pas aux départements de prendre définitivement à leur charge des dépenses qui incombent à l'Etat.

Sur l'arrêt, en ce qu'il retient la responsabilité de l'Etat :

6. Pour juger que la carence avérée et prolongée de l'Etat à prendre en charge des familles relevant de l'hébergement d'urgence était en l'espèce caractérisée, la cour a relevé, d'une part, que les familles en difficulté dont le département avait assuré la prise en charge pendant la période litigieuse, dont il n'était pas sérieusement contesté par le préfet qu'elles remplissaient les critères légaux définis à l'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles, n'avaient pu, de façon prolongée, obtenir de places d'hébergement dans les divers dispositifs gérés par les services de l'Etat, soit que leur hébergement dans des structures relevant de l'Etat ait pris fin, soit qu'elles s'en soient vu refuser l'accès, et, d'autre part, que le département avait dû, au titre de sa compétence supplétive, assurer cette prise en charge à la place de l'Etat en raison de la saturation permanente de ces dispositifs, non contestée, malgré les efforts conséquents consentis pour en accroître la capacité.

7. En premier lieu, si les ressortissants étrangers qui font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et qui doivent ainsi quitter le territoire n'ont, en principe, pas vocation à bénéficier du dispositif d'hébergement d'urgence, ils relèvent néanmoins du champ d'application des dispositions précitées de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles. Par suite, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que la situation des familles en cause ne faisait pas obstacle à ce qu'une carence avérée et prolongée de l'Etat soit caractérisée en l'absence même de circonstances exceptionnelles, qu'il revient seulement au juge des

référés de prendre en considération lorsqu'il est saisi, en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, pour déterminer si cette carence caractérise en outre une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale au sens de ces dispositions.

8. En deuxième lieu, il résulte de ce qui a été dit au point 3 que le dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état est placé sous l'autorité du représentant de l'Etat. La cour n'a pas davantage commis d'erreur de droit en regardant en l'espèce la carence de l'Etat, qui ne peut sérieusement soutenir qu'il n'avait pas connaissance de la situation de ces familles faute de réitération par le département d'une demande formulée pour leur compte, comme avérée et prolongée au-delà d'un délai d'un mois à compter de la demande de prise en charge par une famille en remplissant les conditions légales ou de son éviction d'une structure assurant l'hébergement d'urgence relevant de sa responsabilité.

Sur l'arrêt, en ce qu'il se prononce sur le préjudice subi par le département :

9. Ainsi qu'il a été dit au point 6, la cour a jugé qu'il n'était pas sérieusement contesté par l'Etat que l'ensemble des familles concernées remplissaient en l'espèce les critères fixés à l'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles, tenant à de graves difficultés notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion. Ce faisant, elle a nécessairement estimé, par une appréciation souveraine exempte de dénaturation, qu'aucune des familles prises en charge, dont le département détaillait dans un tableau la situation économique, sociale et sanitaire, ne se trouvait dans une situation relevant de la compétence propre du département au titre de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles. Par suite, elle n'a pas insuffisamment motivé son arrêt en déterminant le préjudice subi par le département du fait de sa prise en charge de l'ensemble de ces familles sans détailler elle-même le coût de la prise en charge de chacune d'entre elles ni préciser, pour chacune, qu'elle ne relevait pas de la compétence principale du département au titre de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles. C'est par une appréciation souveraine, exempte de dénaturation, qu'elle a estimé que les justificatifs retraçant sous forme de tableaux la situation, les périodes et le coût de prise en charge de chacune de ces familles suffisaient à établir la réalité du préjudice comme son quantum, qu'elle a souverainement fixé à la somme de 1 272 464 euros.

10. Il résulte de tout ce qui précède que le ministre des solidarités et de la santé n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque.

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

11. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros à verser au département du Puy-de-Dôme au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : L'intervention de l'Assemblée des départements de France est admise.

Article 2 : Le pourvoi du ministre des solidarités et de la santé est rejeté.

Article 3 : L'Etat versera au département du Puy-de-Dôme une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée au ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, au département du Puy-de-Dôme et à l'Assemblée des départements de France.

Délibéré à l'issue de la séance du 28 novembre 2022 où siégeaient : Mme Christine Maugüé, présidente adjointe de la section du contentieux, président ; Mme Maud Vialettes et Mme Gaëlle Dumortier, présidentes de chambre ; M. Jean-Luc Nevache, M. Damien Botteghi et M. Yves Douriaux conseillers d'Etat et M. Damien Pons, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteur.

Rendu le 22 décembre 2022.

La présidente :

Signé : Mme Christine Maugüé

Le rapporteur :

Signé : M. Damien Pons

Le secrétaire :

Signé : M. Mickaël Lemasson