N° 422957
Département de Seine-Saint-Denis

1ère et 4ème chambres réunies

Séance du 22 janvier 2020
Lecture du 5 février 2020

CONCLUSIONS

M. Vincent VILLETTE, rapporteur public

Le domicile de secours est « *le lieu où l'homme nécessiteux a droit aux secours publics* », selon les termes de l'article 1er de la loi du 24 vendémiaire an II. Dans l'article qu'il consacre à cette notion[1], le professeur Didier Renard montre que les critères définissant le domicile de secours, loin d'être neutres, révèlent en réalité **le fondement de la solidarité envers les personnes démunies**. C'est ainsi qu'à l'origine, en 1793, le critère du lieu de naissance prévalait puisque l'appartenance à une communauté était pensée comme un « *lien naturel, quasi-biologique, enracinée en un lieu* ». Aux XIXème et XXème siècles, le critère de la résidence l'a progressivement remplacé, ce changement étant alors motivé par l'idée utilitariste selon laquelle « *l'indigent a vocation à être secouru par la collectivité qui, antérieurement a profité de son activité et aux charges de laquelle il a contribué* ».

Ce lien entre la raison d'être de l'aide et la personne publique responsable de son octroi est néanmoins devenu plus ténu à compter de la départementalisation du domicile de secours par le décret-loi du 30 octobre 1935, la relation des intéressés avec cette collectivité étant bien plus abstraite qu'avec l'échelon communal antérieurement compétent. Aujourd'hui, la notion de domicile de secours apparaît avant tout comme un « *simple* ***critère d'imputation des dépenses de l'aide sociale*** »[2] entre les départements. C'est pourquoi ceux-ci se livrent désormais à une véritable partie de « mistigri » (pour reprendre l'expression du professeur Borgetto[3]) afin de ne pas accueillir le domicile de secours d'un individu et pour ne pas avoir à prendre en charge les prestations légales d'aide sociale afférentes. C'est dans ce contexte,

[1] *Une définition institutionnelle du lien social : la question du domicile de secours*, D. Renard, Revue française de science politique, 1988, n° 38-3, pp. 370-386
[2] *Le rôle des notions de domicile de secours, de résidence et de domiciliation dans l'imputation des dépenses d'aide sociale*, A. Réveillère-Maury, RDSS 2007.1066
[3] *Vingt ans de jurisprudence en matière d'aide sociale : histoires drôles, drôles d'histoire*, in Drôle(s) de droit(s) : Mélanges en l'honneur de Elie Alfandari, Paris, Dalloz, 2000

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

tendu, que l'affaire qui vient d'être appelée va vous permettre de déterminer la collectivité en charge de l'aide lorsqu'une personne, après avoir résidé dans un département, a été accueilli, dans un autre département, au sein d'un établissement social public qui n'était pas expressément autorisé.

Cette question circonscrite se pose dans la mesure où, par dérogation au critère classique de résidence qui veut que le domicile de secours « *s'acquiert par une résidence habituelle de trois mois dans un département* », l'article L. 122-2 du code de l'action sociale et des familles prévoit que le séjour dans les établissement sanitaires ou sociaux est sans effet sur le domicile de secours. Symétriquement, si le domicile de secours se perd en principe par une absence ininterrompue de trois mois, tel n'est pas le cas lorsque cette absence est motivée par un séjour dans un de ces établissements. Ces exceptions s'expliquent par le souci du législateur d'éviter de pénaliser les départements qui font déjà l'effort de construire de tels établissements en leur imposant de prendre en charge l'aide sociale versée aux résidents originaires d'un autre département.

Votre jurisprudence, en partant de ce texte et de son esprit, a fait émerger **trois critères cumulatifs**[4] permettant de caractériser un établissement non acquisitif de domicile de secours. Le premier critère est circonstanciel : il faut que l'intéressé soit hébergé effectivement dans l'établissement[5]. Les deux autres se rattachent à l'établissement en lui-même : celui-ci doit rentrer dans l'une des catégories d'établissements sociaux ou médico-sociaux énumérées à l'article L. 312-1 du CASF[6] et avoir été autorisé à fonctionner par l'autorité administrative compétente[7]. Nous l'avons dit, dans la présente affaire, c'est le critère tenant à l'existence d'une autorisation qui est en cœur du litige, dont il est grand temps de vous dire quelques mots.

M. Jean-Pierre D..., hébergé de juillet 2009 à février 2014 par des proches dans un camping en Dordogne, a ensuite rejoint un établissement plus adapté à son état de santé : le foyer-logement « Les Tamaris », situé à Aulnay-sous-Bois en Seine-Saint-Denis. M. D... a introduit une demande d'aide sociale mais le président du conseil départemental dionysien a considéré que l'intéressé n'avait pas son domicile de secours en Seine-Saint-Denis, et il a transmis la demande à son homologue de Dordogne qui était jusqu'alors responsable de sa prise en charge. Ce dernier estimant que la prise en charge de M. D... ne relevait plus de sa compétence, il a saisi la Commission centrale d'aide sociale pour qu'elle fixe le domicile de secours (conformément à la procédure alors prévue aux articles L. 122-4 et L. 134-3 du CASF). Par une décision lue le 4 avril 2018, la CCAS a jugé que le domicile de secours de

[4] CE, 15-05-2013, *Département de Paris*, n° 348292, B (sur un autre point)
[5] CE, *Département de Paris* (précitée) ou auparavant : CE, 10-11-1999, *Département de Vaucluse*, n° 181684, C
[6] CE, 09-02-1996, *Département de Saône-et-Loire*, n° 118817, B
[7] CE, 14-06-1999, *Département de Seine-et-Marne*, n° 196198, B

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'intéressé était situé en Seine-Saint-Denis, au motif que **l'établissement « Les Tamaris » n'avait pas été autorisé par le conseil départemental**. C'est cette décision que le département de la Seine-Saint-Denis, par une argumentation qui n'est pas nouvelle en cassation, conteste sous l'angle de l'erreur de droit en soutenant que cet établissement devait bien être regardé comme autorisé.

La difficulté à répondre cette question vient du fait que cet établissement, créé en 1977, s'est vu délivrer une autorisation expresse par le président du conseil départemental **pour la première fois en novembre 2015**. Pour la période antérieure, tout l'enjeu est donc de savoir si une autorisation explicite était nécessaire – auquel cas la CCAS a correctement jugé – ou si au contraire elle n'était pas requise, ce qui conduirait à accueillir le moyen du pourvoi. Pour trancher cette alternative, il faut apprécier **la portée de deux lois** qui ont, sur la période considérée, précisé les conditions encadrant l'ouverture et le fonctionnement de ces établissements.

La première est la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales. Cette loi a distingué deux régimes selon que les structures étaient gérées par des personnes de droit privé ou par des personnes de droit public. Alors que la création et l'extension des premières étaient subordonnées à une autorisation préalable de l'autorité administrative (art. 9), **les organismes publics n'étaient eux pas soumis à une telle exigence**. Leur création relevait en effet du décret ou de l'arrêté préfectoral puis, à la faveur de la décentralisation, d'une délibération des collectivités territoriales intéressées (art. 18). Au moment de sa création en 1977, l'établissement en cause n'avait donc pas à faire l'objet d'une autorisation.

La deuxième loi à analyser est la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale. A cette occasion le législateur a, d'une part, soumis **les établissements publics à autorisation préalable** au même titre que les établissements privés et, d'autre part, plafonné à 15 ans la durée de validité de l'autorisation. Ces exigences nouvelles (inscrites à l'article L. 313-1 du CASF) visaient à s'assurer, *ab initio* puis de façon périodique, que les établissements sociaux et médico-sociaux répondaient à des besoins réels de la population, et que leurs coûts de fonctionnement ne détonnaient pas par rapport à ceux d'établissements comparables. Cette même loi a néanmoins prévu, à son article 80, que « *les établissements et services sociaux et médico-sociaux (…) autorisés à la date de la publication de la présente loi le demeurent dans la limite* [des quinze ans prévue pour les nouvelles autorisations] ». Même si les travaux préparatoires sont silencieux sur ce point, il nous semble que l'objet de cette mesure est double. D'une part elle vise à aménager, s'agissant des établissements privés, une transition douce entre l'ancien régime d'autorisation illimitée et le nouveau régime plafonné. D'autre part, elle permet d'éviter de faire basculer dans l'irrégularité l'ensemble des établissements publics existants, qui jusqu'alors n'avaient pas à être autorisés. Autrement dit, nous interprétons les mots « *établissements autorisés à la date de la publication de la*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

présente loi » comme désignant l'ensemble des établissements qui fonctionnaient légalement à cette date, qu'ils eussent ou non fait l'objet d'une autorisation préalable. Si vous nous suivez, il s'en déduit donc que le foyer « les Tamaris » avait bien jusqu'à janvier 2017 pour se voir accorder une autorisation, et qu'entretemps il devait être réputé autorisé. En conséquence, la CCAS nous semble avoir commis **une erreur de droit** en jugeant que ce foyer n'était pas un établissement non-acquisitif de domicile de secours au seul motif qu'il n'avait pas été expressément autorisé avant 2015.

Deux éléments supplémentaires nous confortent dans cette voie.

D'une part, cette solution nous semble plus en phase **avec l'esprit de votre jurisprudence** qui témoigne en cette matière d'une certaine souplesse – par exemple en regardant comme non acquisitives du domicile de secours des maisons de retraite autorisées mais non habilitées à l'aide sociale[8]. Dans ces conditions, il nous semblerait malvenu que le critère de l'autorisation, qui a été dégagé dans des affaires où étaient en cause des structures privées, vienne inutilement restreindre le champ des structures publiques non acquisitives du domicile de secours. Du reste, la position que nous vous proposons correspond aussi à celle retenue par la CCAS dans d'autres affaires[9].

D'autre part, la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation au vieillissement est depuis venue compléter la loi de 2002 en y introduisant un nouvel article 80-1. Cet article, issu d'un amendement sénatorial, part du constat qu'un nombre significatif de structures sociales et médico-sociales fonctionnent encore sans l'autorisation requise par l'article L. 313-1 du CASF, et permet, sous certaines conditions, de **les réputer autorisées**. Cette logique postérieure reconnaît ainsi que certaines situations de fait peuvent conduire à présumer l'existence d'une autorisation, ce qui nous semble conforter la lecture pragmatique que nous vous proposons ici.

Si vous nous suivez, vous casserez donc la décision de la CCAS. Plutôt que de renvoyer l'affaire au tribunal administratif de Paris, qui est désormais compétent[10], nous vous proposons **de la régler au fond**, le point le plus délicat du litige étant désormais aplani.

Deux questions liminaires méritent d'être évoquées.

En premier lieu, **le décès de M. D...** en mars 2016 ne rend pas sans objet le litige puisque l'enjeu est de déterminer la collectivité responsable de la prise en charge des dépenses sociales exposées de son vivant.

---

[8] CE, 13-10-2003, *Département de Seine-et-Marne*, n° 250143, B
[9] V. par exemple CCAS, 27-11-2009, *Mme X...*, n° 090018
[10] Art. R. 312-18-1 du CJA

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

En second lieu, vous jugez que **le délai d'un mois** laissé au président du conseil départemental pour transmettre une demande de prise au charge au département qu'il estime compétent n'est pas prescrit à peine de forclusion[11], et que son non-respect est sans incidence sur la détermination de la collectivité en charge des dépenses sociales litigieuses[12]. Aussi, la circonstance que le département de Seine-Saint-Denis a transmis le dossier à son homologue de Dordogne après l'expiration de ce délai d'un mois ne doit pas vous arrêter.

S'agissant de la **question de fond**, il nous semble que les trois conditions auxquelles est subordonnée la caractérisation d'un établissement social au sens de l'article L. 122-2 sont remplies.

Deux d'entre elles ne posent plus de difficultés. D'une part, nous vous l'avons expliqué, l'établissement doit à nos yeux être **regardé comme réputé autorisé** jusqu'à l'arrêté du 2 novembre 2015 qui l'a autorisé de manière expresse[13]. D'autre part, le foyer-logement des Tamaris est bien un **établissement social** au sens du I de l'article L. 312-1 du CASF.

La troisième condition correspond au point de savoir si M. D..., dont le taux d'incapacité était supérieur à 80 %, était ou non effectivement hébergé dans cette résidence. Pour la période où il était hébergé sans contrepartie en chambre d'accueil, cela ne nous semble guère douteux. Pour la période postérieure, la circonstance selon laquelle la CCAS mentionnait la « location d'un studio » ne doit pas vous arrêter. En fait de loyer, M. D... s'acquittait en réalité d'une redevance mensuelle de 532 euros en contrepartie d'un hébergement dans ce même établissement, ce montant correspondant à l'application du tarif journalier établi par le département. Il n'était donc pas locataire mais bel et bien **dans la situation d'une personne admise en établissement social**. Ces éléments suffisent à caractériser un hébergement effectif au sens de votre jurisprudence, qui exige que le logement occupé fasse partie intégrante de l'établissement[14]. Mais en tout état de cause, et c'est le point supplémentaire que nous vous proposons de juger, il nous semble qu'il est nécessaire d'assouplir ce critère. Se fonder sur l'hébergement effectif était pertinent lorsque la distinction[15] entre « établissements » (nécessairement avec hébergement) et « services » (nécessairement sans hébergement) était nette[16]. Ainsi qu'a pu le relever la doctrine[17], cette exigence s'avère désormais excessivement

---

[11] CE, 11-06-1990, *Département de l'Essonne c/ Mme M...*, n° 97507, A

[12] CE, 18-07-2018, *Département de la Haute-Garonne*, n° 412206, B

[13] Précisons d'ailleurs que cet arrêté portait renouvellement de l'autorisation, ce qui révèle qu'en pratique, l'établissement était déjà regardé comme autorisé.

[14] V. en ce sens les conclusions d'A. Lallet dans ses conclusions sur la décision *Département de Paris* (déjà citée).

[15] Déjà évoquée par J. Lessi dans ses conclusions sur *Département de l'Aisne* (CE, 1CJS, 16-03-2016, n° 385519)

[16] Pour un précédent révélateur en ce sens, v. CE, 25-03-1998, *Département de la Côte-d'Or*, n° 179246, A

[17] *Le domicile de secours des personnes ayant un logement autonome avec accompagnement social : une*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

contraignante car elle conduit à exclure certains structures innovantes qui, pour favoriser l'autonomie des personnes, privilégient des hébergement dans des logements indépendants - comme par exemple les résidences-appartements. C'est pourquoi nous vous proposons d'en revenir aux termes littéraux de l'article L. 122-2 du CASF, en vous bornant à vérifier **l'admission et le séjour** de l'intéressé en établissement, sans plus exiger son hébergement effectif. Ce faisant, vous vous donneriez plus de souplesse pour apprécier ces nouvelles formes de prise en charge, en confirmant une évolution déjà ébauchée dans un récent précédent de jugeant-seule[18].

Au total, dans la mesure où M. D... a bien séjourné dans un établissement social, son absence pour ce motif du département de la Dordogne ne doit pas conduire à estimer qu'il y avait perdu son domicile de secours (art. L. 122-3 du CASF).

Et par ces motifs nous concluons à l'annulation de la décision de la CCAS, à la fixation du domicile de secours de M. D... dans le département de la Dordogne pour la période en litige, et au rejet des conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du CJA par le département de la Dordogne.

---

réforme à envisager, H. Rihal, AJDA 2013. 2173

[18] CE, 1CJS, 24-07-2019, *Département de la Meuse*, n° 418462, C

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.