

N° 458724

Ministre des solidarités et de la santé

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 28 novembre 2022

Lecture du 22 décembre 2022

CONCLUSIONS

M. Arnaud SKZRYERBAK, Rapporteur public

Vous êtes de nouveau saisis de la question de l'articulation des compétences de l'Etat et du département dans l'hébergement des familles avec enfants. Cette question n'a rien perdu de son actualité car, malgré un effort notable lors de la crise sanitaire du covid-19, la politique d'hébergement d'urgence souffre toujours d'un sous-financement chronique de la part de l'Etat. Comme les années précédentes, la loi de finances pour 2023 devrait autoriser un montant de crédits inférieur aux dépenses réalisées en 2022. On comprend que dans ce contexte la tension se reporte sur d'autres acteurs, les gestionnaires d'hébergement bien sûr mais aussi les départements à raison de leur compétence en matière d'aide sociale à l'enfance. Et ce d'autant plus que la part des mineurs, seuls ou accompagnés, n'a cessé d'augmenter dans le nombre total de personnes hébergées. C'est en partie lié à la hausse de la part de ressortissants étrangers, dont le sort est justement l'un des enjeux de la présente affaire.

Il nous faut d'abord vous rappeler le cadre juridique. L'article L. 121-7 du code de l'action sociale et des familles énumère les dépenses d'aide sociale qui sont à la charge de l'Etat. Y figurent, au 8°, « *les mesures d'aide sociale en matière (...) d'hébergement* ». A ce titre, l'article L. 345-2 du même code prévoit la mise en place, sous l'autorité du préfet de département, d'un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse. Ce dispositif repose en particulier sur un service intégré d'accueil et d'orientation, confié à une personne morale distincte de l'Etat, et chargé de recenser les places d'hébergement disponibles, de gérer un service d'appel téléphonique, le 115, et d'orienter les intéressés vers un lieu d'hébergement, qui peut être un centre dédié, un hôtel ou encore un lieu temporaire. Tous les moyens sont bons pour respecter l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles, qui consacre le droit de « *toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale [à accéder], à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* ».

La compétence de l'Etat en matière d'hébergement est large mais elle n'est pas exclusive. Les départements ont également une obligation en matière d'hébergement au titre de l'aide sociale à l'enfance, et vous avez été amenés à préciser les responsabilités de chacun.

Le premier point de friction découle de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles qui liste les publics devant être pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur décision du président du conseil départemental, parmi lesquels, au 4° de l'article, « *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* ».

Vous avez jugé, par une décision Département du Val-d'Oise de 2018¹, que la prise en charge de ces femmes incombe en principe au département, y compris s'agissant de l'hébergement, et que si l'Etat ne peut légalement refuser à ces dernières un hébergement d'urgence pour ce seul motif, son intervention ne revêt qu'un caractère supplétif, dans l'hypothèse où le département n'aurait pas accompli les diligences qui lui reviennent. Vous aviez précisé que cette intervention ne faisait pas obstacle à ce que puisse être recherchée la responsabilité du département en cas de carence avérée et prolongée. Le cas s'est présenté dans une décision Département du Loiret de 2020² par laquelle vous avez confirmé la condamnation d'un département à rembourser à des centres d'hébergement relevant de l'Etat les dépenses qu'ils avaient engagées pour l'accueil de femmes enceintes et de mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans.

La présente affaire est l'hypothèse inverse d'un litige indemnitaire engagé par un département contre l'Etat. Elle porte sur le second point de rencontre de leurs compétences en matière d'hébergement. En vertu de l'article L. 222-2 du code de l'action sociale et des familles, l'aide sociale à l'enfance comprend l'aide à domicile, qui « *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* ». De manière peu intuitive, vous avez considéré dans une décision Département de la Seine-Saint Denis du 30 mars 2016³ que cette aide à domicile pouvait prendre la forme de la prise en charge des frais d'hébergement en hôtel d'une famille avec enfants. Vous en avez déduit que la compétence de l'Etat en matière d'hébergement d'urgence n'excluait pas l'intervention 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. D'autres solutions peuvent être envisagées

¹ CE, 26 avril 2018, DEPARTEMENT DU VAL-D'OISE c\ MINISTERE DES SOLIDARITES ET DE LA SANTE, n° 407989, B - Rec. T. pp. 549- 550

² CE, 1 juillet 2020, DEPARTEMENT DU LOIRET c\ ASSOCIATION INTERDEPARTEMENTALE POUR LE DEVELOPPEMENT DES ACTIONS EN FAVEUR DES PERSONNES, n° 425528, B

³ CE, 30 mars 2016, DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS , n° 382437, A - Rec. p. 106. Auparavant : CE, 22 août 2002, DEPARTEMENT DES BOUCHES-DU-RHONE, n° 247068, C inédit au recueil Lebon.

par le département. Mais lorsque la situation des enfants rend nécessaire l'hébergement de toute la famille, le département ne peut refuser son aide au seul motif qu'il incombe en principe à l'Etat d'assurer l'hébergement des intéressés. Il peut seulement engager une action récursoire contre ce dernier en cas de carence avérée et prolongée.

Ces principes ont été consacrés par cinq décisions de section du 13 juillet 2016⁴ qui déduisent du caractère supplétif de l'intervention des départements que le juge du référé-liberté ne peut leur prescrire d'héberger une famille avec enfants. Une éventuelle injonction ne peut concerner que l'autorité principalement compétente, à savoir l'Etat.

Quatre des cinq affaires de section concernaient le département du Puy-de-Dôme. Ce département a entendu tirer les conséquences de vos décisions en demandant à l'Etat, le 27 décembre 2016, de l'indemniser des frais d'hébergement à l'hôtel qu'il a exposés pour 102 familles au cours des années 2012 à 2016. Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rejeté sa requête indemnitaire mais la cour administrative d'appel de Lyon y a fait droit en condamnant l'Etat à verser au département un peu moins de 1,3 million d'euros en réparation du préjudice subi.

Le ministre se pourvoit contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon.

Vous admettez l'intervention en défense de l'Association des départements de France avant d'examiner les moyens du pourvoi.

Le ministre reproche d'abord à l'arrêt attaqué de statuer en bloc sur les 102 familles sans examiner la situation particulière de chacune d'entre elles, alors qu'il avait soutenu devant la cour que certaines relevaient de la compétence principale du département au titre de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles. Mais le ministre n'avait pas pris la peine de critiquer les pièces détaillées produites par le département et indiquant pour chaque famille sa composition et sa situation administrative et financière. Il s'était contenté d'une contestation de principe et dans ces conditions on ne saurait reprocher à la cour d'avoir insuffisamment motivé son arrêt en faisant une réponse globale.

Dans ces familles, certaines personnes avaient été définitivement déboutées du droit d'asile. Le ministre soutient que la cour a commis une erreur de droit en refusant d'examiner si des circonstances exceptionnelles justifiaient leur prise en charge. Son argumentation fait écho à vos décisions de section du 13 juillet 2016 qui jugent que les ressortissants étrangers faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou dont la demande d'asile a été

⁴ CE, Section, 13 juillet 2016, MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTE c/ M. et Mme R..., n° 400074, A - Rec. p. 363 ; CE, Section, décision du même jour, Département de la Seine-Saint-Denis, n° 388317, p. 359 ; CE, Section, décisions du même jour, Département du Puy-de-Dôme, n°s 399829, 399834, 399836 (3 décisions), inédites au Recueil.

définitivement rejetée n'ont pas vocation à bénéficier du dispositif d'hébergement d'urgence, de sorte qu'à leur égard une carence constitutive d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ne saurait être caractérisée, à l'issue de la période strictement nécessaire à la mise en œuvre de leur départ volontaire, qu'en cas de circonstances exceptionnelles.

On ne saurait en conclure que l'Etat n'aurait d'obligation à l'égard des déboutés du droit d'asile qu'en cas de circonstances exceptionnelles. Ces circonstances ne sont mobilisées que dans le cadre du référé-liberté, pour caractériser une atteinte grave au droit à l'hébergement d'urgence justifiant le prononcé d'une injonction. Même si vos décisions de section indiquent que les déboutés du droit d'asile n'ont pas vocation à bénéficier de l'hébergement d'urgence, le droit à un tel hébergement est reconnu par l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles à « toute personne », sans distinction tenant à la régularité du séjour. Vous avez d'ailleurs à deux reprises confirmé le caractère universel du droit à l'hébergement d'urgence. Une décision La Cimade de 2013⁵ indique « qu'en prévoyant que la prise en charge du demandeur d'asile cesse à la date à laquelle lui est notifiée la décision rejetant sa demande d'asile, [la circulaire attaquée] n'a pas exclu que le demandeur d'asile puisse bénéficier d'une prise en charge en hébergement d'urgence après cette notification, en raison de sa situation de détresse médicale, psychique ou sociale, comme le prévoit l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles ». De manière plus discrète mais certaine au regard des conclusions de Guillaume Odinet, une décision Fédération des acteurs de la solidarité et autres de 2018⁶ écarte comme manquant en fait un moyen tiré de ce qu'une circulaire aurait illégalement conditionné l'accès ou le maintien dans une structure d'hébergement d'urgence à la régularité du séjour en jugeant que le simple rappel que les étrangers hébergés peuvent faire l'objet d'un départ contraint ne saurait être regardé comme une dérogation à l'article L. 345-2-2.

Le droit à l'hébergement d'urgence prévu par ces dispositions est un droit universel. Le ministre n'est donc pas fondé à soutenir qu'en s'abstenant de rechercher si les déboutés du droit d'asile pris en charge par le département du Puy-de-Dôme justifiaient de circonstances exceptionnelles, la cour aurait fait financer par l'Etat un hébergement que ce dernier aurait pu refuser aux intéressés, à raison de leur situation au regard du droit au séjour.

On peut néanmoins se demander s'il n'y a pas lieu de prendre en compte cette situation au moment de rechercher si l'Etat a commis une faute en n'assurant pas leur hébergement. Ce n'est pas la voie qu'a suivie la cour administrative d'appel de Lyon. La cour a en effet jugé qu'il suffisait, pour qu'il y ait carence avérée et prolongée de l'Etat, que

⁵ CE, 30 décembre 2013, LA CIMADE, n°350191, C

⁶ CE, 11 avril 2018, FÉDÉRATION DES ACTEURS DE LA SOLIDARITÉ et autres, n° 417206, B

s'écoule un délai d'un mois à compter de la demande d'hébergement formée par la famille ou de son éviction d'un dispositif d'hébergement relevant de l'Etat.

Sous le timbre de l'erreur de droit, le ministre formule deux critiques sur cette partie de l'arrêt attaqué.

En premier lieu, le ministre soutient que la cour ne pouvait retenir une solution uniforme et mécanique et qu'elle aurait dû apprécier l'existence d'une carence en tenant compte des diligences de l'administration, de ses moyens et de la situation individuelle du demandeur, ce dernier critère conduisant, pour les déboutés du droit d'asile, à exiger des circonstances exceptionnelles. Il nous semble que le ministre raisonne dans le mauvais cadre. Les critères qu'il invoque sont ceux que vous mettez en œuvre pour apprécier s'il existe une atteinte grave et manifestement illégale au droit à l'hébergement de nature à justifier que des mesures urgentes soient prescrites. Ces critères tiennent compte de l'office particulier du juge du référé-liberté dont l'intervention consiste à « modifier l'ordre de la file d'attente des demandeurs », pour reprendre les termes employés par Jean Lessi dans ses conclusions sur les décisions de section de 2016. Pour autant, tous les demandeurs en situation de détresse ont le même droit à l'hébergement d'urgence et l'Etat est tenu de tous les héberger, sans pouvoir se réfugier derrière une insuffisance de moyens dont il est le responsable. L'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles met à sa charge une obligation de résultat, quand bien même le juge du référé-liberté ne sanctionne qu'une obligation de moyens. La situation est la même que pour l'accueil des demandeurs d'asile ou la scolarisation des enfants handicapés. Vous jugez que la carence de l'Etat à leur assurer les droits que leur reconnaît la loi suffit à engager sa responsabilité⁷ même si en référé-liberté il sera tenu compte de la situation individuelle de chacun et des diligences accomplies par l'administration, au regard des moyens dont elle dispose⁸. La première critique du ministre n'est donc pas fondée.

En deuxième lieu, le ministre fait valoir que la cour ne pouvait retenir l'existence d'une carence de la part de l'Etat en l'absence de toute demande de prise en charge de la part du département ou des familles que ce dernier a hébergées. Le ministre invoque la décision Département du Loiret de 2020, que nous avons déjà mentionné, qui relève, pour caractériser la faute d'un département à ne pas avoir pris en charge des femmes enceintes et des mères isolées de jeunes enfants, que son attention avait été appelée à plusieurs reprises sur la situation des intéressées. Mais ce n'est en rien transposable à l'hébergement d'urgence. En la matière, les choses sont organisées de telle sorte que toutes les demandes passent en principe par le SIAO, c'est-à-dire par le dispositif de veille sociale dont l'Etat a la responsabilité. Si

⁷ Pour les enfants handicapés : CE, 8 avril 2009, M. et Mme L... , n° 311434, A - Rec. p. 136. Pour les demandeurs d'asile : CE, 8 juillet 2020, Mme I... , n° 425310, B

⁸ Pour les enfants handicapés : CE, 15 décembre 2010, MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE c/ M. et Mme P... , n° 344729, A - Rec. p. 500. Pour les demandeurs d'asile : CE, 19 novembre 2010, MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION c/ M. X... , n° 344286, A - Rec. p. 446

certaines collectivités ont, comme c'est le cas à Paris, créé leurs propres maraudes, à qui il arrive de mettre à l'abri sans passer par le 115, rien n'indique que ce soit le cas du département du Puy-de-Dôme. L'Etat ne peut sérieusement soutenir qu'il n'avait pas connaissance de la situation des familles concernées, et ce d'autant moins que la cour a fait partir le délai d'un mois à compter de leur demande d'hébergement ou de leur éviction d'un hébergement relevant de l'Etat. Sans doute, au bout d'un mois, ces familles avaient été perdues de vue. Mais l'Etat avait parfaitement conscience que les centres d'hébergement du Puy-de-Dôme étaient saturés et que le département prenait le relais pour assurer la prise en charge des personnes ayant essuyé un refus.

Au total, la solution retenue par la cour a une part d'arbitraire mais elle nous paraît justifiée par d'évidentes considérations de simplicité et surtout par la nature du droit à l'hébergement d'urgence, à la fois droit-créance et droit universel. Le ministre se plaint que l'Etat ait à rembourser les frais d'hébergement de personnes qu'il avait refusé de prendre en charge parce qu'elles avaient vocation à quitter le territoire mais c'est le choix du législateur que toute personne sans abri et en détresse puisse être hébergée. L'Etat n'est donc pas conduit à assumer une charge allant au-delà de ses obligations légales. Il ne le serait que si l'action récursoire du département concernait des personnes qui ne sont pas sans abri ou qui ne sont pas en détresse. Mais on peut douter qu'un département aurait pris sur lui de les héberger et rien de tel n'est soutenu en l'espèce.

Nous vous invitons donc à juger que la cour n'a pas commis d'erreur de droit pour caractériser la faute de l'Etat.

Le dernier moyen du pourvoi conteste la réalité et l'étendue du préjudice. Nous ne voyons cependant aucune dénaturación de la part de la cour sur ce point.

PCMNC à l'admission de l'intervention de l'ADF, au rejet du pourvoi, à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du CJA