



HAL
open science

**Couvrez cette décentralisation que je ne saurais voir...,
note sous CAA Lyon, 30 septembre 2021, n° 19LY02979,
Département du Puy-de-Dôme**

Christophe Testard

► **To cite this version:**

Christophe Testard. Couvrez cette décentralisation que je ne saurais voir..., note sous CAA Lyon, 30 septembre 2021, n° 19LY02979, Département du Puy-de-Dôme. Revue ALYODA : Revue de jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Lyon et des tribunaux administratifs de son ressort, 2022, 2022 (1). hal-03552922

HAL Id: hal-03552922

<https://uca.hal.science/hal-03552922v1>

Submitted on 2 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

« Couvrez cette décentralisation que je ne saurais voir... »

C.A.A. Lyon – 6^e chambre – N° 19LY02979 – 30 septembre 2021 – Département du Puy-de-Dôme – C+

Note de Christophe Testard

Professeur des universités

Université Clermont Auvergne (CMH – EA 4232)

Saisie par le département du Puy-de-Dôme, la cour administrative d'appel de Lyon condamne l'Etat à verser à ce dernier la somme de 1 272 464 euros, augmentée des intérêts légaux, au titre du préjudice qu'il a subi en prenant en charge, en lieu et place de l'État, des familles relevant de l'hébergement social d'urgence. La cour définit et constate l'existence d'une carence avérée et prolongée de l'État en la matière, entraînant la mise en cause de sa responsabilité.

Les relations entre les collectivités territoriales et l'État, appréhendées sous l'angle de la responsabilité administrative, ne donnent pas l'image d'une décentralisation et d'une répartition des compétences très apaisées. Les termes du débat sont généralement connus : l'État transfère de nouvelles compétences aux collectivités locales, accompagnées en principe des ressources correspondantes. Sauf que les comptes y sont rarement, l'État ne compensant pas à l'euro près ces transferts, augmentant ainsi les charges des collectivités nouvellement responsables des missions concernées.

L'affaire opposant le département du Puy-de-Dôme à l'État ne s'inscrit toutefois pas totalement dans ce schéma très manichéen, offrant un point de vue quelque peu différent sur la décentralisation. Se trouve ici en réalité en cause non pas un transfert de compétences mais plutôt un partage de compétences, dont l'enjeu tient à la définition du périmètre d'intervention de chacune des collectivités en cause. Mais plus profondément, et il faut reconnaître que la question est rarement posée, la portée d'une telle répartition sur les administrés est en filigrane de notre affaire : les bénéficiaires de l'action publique doivent-ils supporter les conséquences d'une mésentente entre autorités publiques sur le champ de leur intervention respective ? Le juge administratif lyonnais a répondu clairement par la négative, et c'est heureux : l'organisation de la décentralisation ne saurait peser sur la réponse de l'administration aux besoins des administrés. L'unité de l'État a parfois du bon.

Entre 2012 et 2016, le département a pris en charge les frais d'hébergement de 102 familles, en urgence. Sur 4 ans, les frais exposés par le département atteignent, selon son propre calcul, 1 698 866,04 euros. Si la compétence départementale en matière d'hébergement d'urgence existe bel et bien, le département du Puy-de-Dôme considérerait que la prise en charge en urgence de famille en difficultés relevait toujours de la compétence de l'État.

Se tournant vers le tribunal administratif de Clermont-Ferrand, en contestation du rejet de sa demande indemnitaire portée devant l'État, le département essuya un refus du juge de première instance (**TA Clermont-Ferrand, 13 juin 2019, n° 1700790, Département du Puy-de-Dôme**), lequel lui opposait en quelque sorte sa propre turpitude, considérant notamment

que le département avait volontairement pris en charge ces familles et ne pouvaient ainsi se prévaloir d'un quelconque préjudice.

Devant la cour administrative d'appel de Lyon, le département fut plus chanceux puisque le juge d'appel, après avoir annulé pour irrégularité le jugement de première instance (en raison de l'absence de réponse à un moyen certes non fondé mais pour le moins opérant), devait considérer, aux conclusions contraires de son rapporteur public, qu'il y avait bel et bien une carence avérée et prolongée de l'État dans l'exercice de l'une de ses compétences et que les frais exposés par le département au titre de celle-ci devaient être mis à la charge de l'État.

Nous n'insisterons pas ici sur le calcul minutieux, par le juge, aidé par le département, du montant du préjudice subi par ce dernier car il relève d'une analyse très comptable. Tout au plus peut-on souligner que la cour écarte l'indemnisation des frais de petits déjeuners (pour près de 200 000 euros tout de même !), dès lors que « l'intervention supplétive » du département ne comprend que l'hébergement au sens strict... Du seul point de vue des compétences et de leur répartition, on peut le comprendre, même s'il y a là une vision très déconnectée de ce qui relève de l'hébergement.

L'essentiel tient au départ opéré par le juge entre les compétences de chacune des collectivités publiques en présence, aboutissant à une potentielle mise en jeu de la responsabilité de celle défaillante.

Une concurrence des compétences plutôt qu'un partage. L'hébergement d'urgence est en effet une compétence partagée. Coûteuse, on comprend bien qu'elle ne puisse être attribuée à un seul niveau de collectivité. La répartition des compétences demeurant sibylline, la cour administrative d'appel de Lyon a dû tout de même jongler avec les différentes dispositions du code de l'action sociale et des familles pour reconstituer la part de l'État et celle du département. Pour le premier, les textes sont clairs : une lecture combinée des articles [L. 121-7](#) et [L. 345-1](#) du Code de l'action sociale et des familles attribue expressément à l'État les dépenses d'hébergement des personnes et familles connaissant de graves difficultés, quelles qu'elles soient. S'agissant des départements, leur compétence donne davantage lieu à reconstruction puisqu'il faut mobiliser pas moins de quatre articles du Code de l'action sociale et des familles pour parvenir à la conclusion qu'ils assument la prise en charge au titre de l'hébergement d'urgence des femmes enceintes et mères isolées avec un enfant de moins de trois ans. De cette répartition, qui peut de prime abord paraître technique, la cour tire un principe – la compétence de l'État – et une exception – celle des départements dans les cas précisément listés.

Mais contrairement au tribunal administratif, la cour fait une lecture plus complète de ce partage entre acteur de principe et acteur exceptionnel. Car si le premier arrivait à la même conclusion, il en tirait pour conséquence que, dans l'hypothèse où le département suppléerait volontairement l'État dans l'exercice de sa compétence, il devait en assumer les conséquences financières. Outre que le raisonnement revient à sacrifier sur l'autel d'un certain juridisme la situation de 102 familles en difficulté, il ne tient pas compte du fait que la compétence de principe de l'État n'exclut pas celle du département. Au contraire, c'est la lecture du juge d'appel, la défaillance de l'État peut entraîner l'obligation du département d'agir, lorsqu'est en cause la santé d'enfants vivant au sein desdites familles. Autrement dit, en la matière, l'inaction de l'un entraîne l'action obligatoire de l'autre et, potentiellement et par rétroaction, la responsabilité du premier. Car si l'on suit la cour, le département aurait pu voir sa responsabilité engagée s'il n'avait pas lui-même agi pour prendre en charge ces familles. Les compétences des deux collectivités sont ainsi moins partagées – lecture du tribunal – que concurrentes – lecture de la cour. Si le département était tenu d'agir, il est tout

de même en droit d'interroger les conditions de cette obligation de faire et les responsabilités qui peuvent en découler.

À dire vrai, l'on voudrait pointer du doigt ce qui peut apparaître comme l'une des faiblesses du raisonnement de la cour, qui avait justifié, peut-être également, que le juge de première instance ne s'y aventurât pas. Si la compétence, concurrente, du département est admise, et ainsi son obligation d'agir, certes à titre exceptionnel, cela ne condamne-t-il pas toute idée d'une mise en cause de la responsabilité de l'État ? Reconnaître la compétence du département ne conduit-il pas à ce qu'il ne puisse pas lui-même se prévaloir de son exercice pour en réclamer un quelconque préjudice ? Comment être compétent pour agir et prétendre, en même temps, à une indemnité ? On voit bien ici que la problématique est distincte des affaires qui ont déjà donné lieu à l'engagement de la responsabilité de l'État dans le cadre de la décentralisation. Pour ne prendre que l'exemple le plus topique et local, dans l'affaire du transfert de la gestion des documents d'identité de l'État vers les communes, le premier avait été condamné pour n'avoir pas, suite à des annulations contentieuses, assuré un transfert équivalent de ressources (par ex. **CAA Lyon, 28 nov. 2006, n° [06LY00783](#), Cne de Villeurbanne ; Grandes décisions de la jurisprudence administrative lyonnaise, Lexisnexis, 2021, P. 263, note J. Travard**). Mais la répartition des compétences des uns et des autres n'était pas en cause, comme dans le cas d'espèce. Il s'agissait de sanctionner un défaut dans le transfert des compétences. Tel n'était absolument pas le cas s'agissant de l'hébergement d'urgence, et il fallait alors trouver à la cour un raisonnement propre à fonder une indemnisation.

La jurisprudence administrative, en particulier émanant du Conseil d'État, avait en réalité déjà tracé la voie : dans une décision du 30 mars 2016 (**n° [382437](#), Dpt. de la Seine Saint-Denis, Lebon p. 106**), le Conseil d'État avait été saisi d'une problématique en tout point similaire et avait défini la solution reprise par la cour dans le cas d'espèce. Dans une autre décision, du 26 avril 2018 (**n° [407989](#), Dpt. du Val-d'Oise, Lebon T. p. 550**), il reconnaissait, inversement, la responsabilité du département qui n'avait pas assumé sa compétence en matière d'hébergement de femmes enceintes ou mères isolées avec enfant de moins de 3 ans, l'État s'étant cette fois-ci substitué au département. Mais même dans ce cas, le juge reconnaît que l'État ne pouvait légalement refuser d'accorder un hébergement d'urgence. Pour lever tout doute quant à la logique du raisonnement de la cour, une conclusion intermédiaire s'impose ici : la décentralisation, et la répartition des compétences qu'elle implique, ne saurait en matière d'hébergement d'urgence, être opposée aux administrés. Elle (re)devient alors une pure règle d'organisation interne à l'État, susceptible d'être à l'origine d'un contentieux entre personnes publiques.

Une carence à l'origine d'un dommage. Il fallait en effet déterminer ce qu'une telle répartition des compétences impliquait du point de vue de la mobilisation des finances du département et/ou de l'État et ainsi de la responsabilité des différents acteurs. De notre point de vue, le raisonnement du juge est le suivant : la compétence concurrente des acteurs est justifiée et nécessaire en raison de la situation précaire des familles concernées ; les autorités administratives ne sauraient ainsi opposer à celles-ci une quelconque défaillance dans leur prise en charge, qui apparaîtrait contraire au principe même de la responsabilité administrative ; en revanche, dans les relations entre personnes publiques, cette répartition des compétences est susceptible de faire l'objet d'une réponse indemnitaire. Autrement dit, cette affaire est purement liée à l'organisation de notre État décentralisé, à un conflit de nature spécifique (bien que courant : B. Faure, « Les litiges contentieux entre l'État et les collectivités territoriales », *DA* 2017, n° 8-9, p. 19) en ce qu'il oppose deux personnes publiques pour l'exercice d'une compétence. Le mécanisme ainsi mis en œuvre fait écho à

l'action récursoire qui peut être engagée par l'administration condamnée à tort pour une faute personnelle d'un agent.

Dans ce cadre, la dialectique permettant d'obtenir une indemnisation est assez rudimentaire. D'abord, le département devait déterminer l'existence d'une carence avérée et prolongée de l'Etat avant de pouvoir, ensuite, démontrer qu'il en avait subi un dommage, avant, enfin, de le chiffrer.

Pour établir l'existence d'une carence, la compétence de principe de l'État en l'espèce devait être certaine. Sur ce point, la cour l'indique nettement : le préfet n'a pas contesté que les familles concernées entraient dans les critères définis à l'article L. 345-1 du Code de l'action sociale, le département ayant de plus produit un tableau récapitulatif de la situation précise de ces familles, sur lequel la cour a pu utilement s'appuyer. À ce titre, la cour s'appuie sur un principe classique selon lequel l'administration n'est pas compétente pour ajouter des critères à l'octroi du bénéfice d'une disposition légale (**CE, Sect., 4 fév. 2015, n° 383267, Min. Int. c/ Mme Cortes Ortiz, Lebon p. 528**). Elle écarte, par conséquent, comme étant sans incidence l'argument soulevé par le préfet tenant au fait que les familles concernées étaient composées d'étrangers : ce critère, excluant, n'étant pas prévu par la loi, il n'est pas lieu d'en faire une condition du bénéfice de l'hébergement d'urgence. Sur le même fondement, le juge d'appel considère que la doctrine de l'État qui consiste à ne pas héberger prioritairement des familles n'ayant pas vocation à se maintenir sur le territoire ne saurait être opposée au département. Là encore, ce serait ajouter une condition non prévue par la loi et, surtout, faire peser sur le département des obligations découlant de lignes de conduites définies, en interne, par les seules autorités étatiques. Il y a là une garantie de libre administration, importante à rappeler à un moment où les normes de droit souple se multiplient et deviennent un nouveau mode de régulation des relations entre sujets de droit.

Cette compétence de principe de l'État admise, encore fallait-il prouver qu'il avait commis, en ne l'exerçant pas, une carence avérée et prolongée. Sur ce point, le préfet se défendait en mettant en avant les diverses mesures prises par l'État, en réaction à l'afflux des besoins d'hébergement d'urgence. En particulier, le représentant de l'État insistait sur le fait que le nombre de places était passé de 49 en 2012 à 273 en 2015, augmentation plus que significative, poursuivie en 2016 avec la création de 131 places supplémentaires. Aussi incontestés soient ces chiffres, l'argument est écarté par la cour car s'il établit peut-être qu'il n'y a pas eu de carence *caractérisée*, il n'exclut pas l'existence d'une carence *avérée et prolongée*. Autrement dit, ce n'est pas la gravité de la carence qui est en cause ici, mais bien sa « simple » réalité, comme étant à l'origine d'un dommage pour le département. La vérité factuelle parle alors pour le département : celui-ci établit, sans l'ombre d'une contestation possible, qu'il a dû suppléer l'absence de prise en charge par l'État des 102 familles en difficulté, pendant une période prolongée et en raison de l'inaccessibilité des solutions proposées par l'État : il y a là la preuve d'une carence avérée – on nous pardonnera le pléonasme – et prolongée. Mais dans sa volonté de fixer une définition plus utile à cette notion standard que peut-être celle de « carence prolongée », la cour administrative d'appel de Lyon précise qu'une telle carence est caractérisée lorsqu'une famille reste plus d'un mois sans situation d'hébergement, à la suite d'une demande ou d'une éviction d'un hébergement. Ce délai d'un mois, court dans l'absolu, doit être mesuré à l'aune de ce que cela représente pour des familles en difficultés. Un mois est déjà, alors, presque trop long mais on perçoit bien ici les contraintes de l'activité administrative, dont il faut tenir compte.

C'est toujours un subtil équilibre que le juge administratif doit maintenir entre réponse aux demandes des administrés et moyens de l'administration : dans cette affaire, ce point d'équilibre paraît extrêmement bien fixé.

Mots-clefs : décentralisation – répartition des compétences – responsabilité de l'État – hébergement d'urgence – carence – préjudice