TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON

N° 2401476

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

_____

CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE
DE LYON

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

_____

Mme X
Rapporteure

Le tribunal administratif de Lyon

(4ème chambre)

_____

Mme X
Rapporteure publique

_____

Audience du 3 novembre 2026
Décision du 17 novembre 2026

_____

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 9 février 2024, 27 février 2026 et 12 juin 2026, le centre communal d'action sociale (CCAS) de Lyon, représenté par la Selas Seban et Associés, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de condamner l'Etat à lui verser une somme de 207 379,65 euros en réparation des préjudices qu'il estime avoir subis du fait de sa carence dans la prise en charge de familles avec enfants au titre de l'hébergement d'urgence du 1er janvier 2022 au 30 septembre 2023 ;

2°) d'enjoindre à l'Etat de créer de nouvelles places d'hébergement d'urgence à Lyon et ses alentours pour répondre, dans des conditions dignes, aux besoins constatés localement ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 5 000 euros à lui verser en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la responsabilité pour faute de l'État est engagée en raison de sa carence avérée et prolongée dans l'exercice de sa compétence en matière d'hébergement d'urgence, pour laquelle il a une obligation de résultat, du fait de l'insuffisance de ses interventions pour créer des places d'hébergement supplémentaires et adaptées aux besoins ;

- il a pris en charge à l'hôtel trois familles, correspondant à treize personnes, à compter du 8 juillet 2022 pour des durées variées, représentant un préjudice financier total de 19 331,30 euros ;

- il a participé au financement, à hauteur de 12,87 %, de cinquante-deux places au sein du gymnase Chanfray pour répondre aux besoins en matière d'hébergement d'urgence durant la période du 17 décembre 2022 au 19 janvier 2023, soit 33 jours, représentant un coût total de 11 941,75 euros, pour pallier la carence avérée et prolongée de l'Etat dans l'exercice de ses missions d'hébergement d'urgence en raison de la saturation permanente des dispositifs d'hébergement d'urgence et est fondé à demander le remboursement d'un montant de 8 752,71 euros correspondant à l'indemnisation du préjudice financier qu'il a subi ;

- il a également participé au financement, à hauteur de 2,79 %, de cinquante-et-une places au sein du gymnase Bellecombe pour répondre aux besoins en matière d'hébergement d'urgence durant la période du 23 juin au 13 septembre 2023, soit quatre-vingt-deux jours, représentant un coût total de 184 316,42 euros pour pallier la carence avérée et prolongée de l'Etat dans l'exercice de ses missions d'hébergement d'urgence en raison de la saturation permanente des dispositifs d'hébergement d'urgence et est fondé à demander le remboursement d'un montant de 179 295,63 euros correspondant à l'indemnisation du préjudice financier qu'il a subi ;

- à titre subsidiaire, la responsabilité de l'État doit être engagée sur le fondement de l'enrichissement sans cause dès lors que les dépenses qu'il a réalisées ont profité à l'Etat qui détient la compétence de principe en matière d'hébergement d'urgence.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 30 décembre 2025, 21 mai 2026 et 4 août 2026, le préfet du Rhône conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la requête est irrecevable en l'absence de décision régulièrement adoptée pour introduire une action indemnitaire contre l'Etat devant le tribunal ;

- le parc d'hébergement d'urgence a été en augmentation de 35 % entre 2017 et 2023 et a été augmenté de 500 places entre 2023 et 2024 ;

- la commune de Lyon fait partie du groupement d'intérêt public « Maison de la veille sociale » et a commis une faute en exerçant, en méconnaissance du fonctionnement partenarial de cette instance et des critères partagés d'orientation, une compétence dévolue à l'Etat par la loi ;

- la carence avérée et prolongée, et donc fautive, des services de l'Etat n'est pas établie pour les ménages pris en charge ;

- la commune de Lyon n'établit aucun enrichissement sans cause de l'Etat à son détriment ;

- les prétentions indemnitaires de la commune ne sont pas établies par les factures produites ou sont surévaluées.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :
- le code civil ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme X, première conseillère,
- les conclusions de Mme X, rapporteure publique,
- les observations de Me X, représentant le centre communal d'action sociale de Lyon,
- et les observations de Mme X et de M. X, représentant le préfet du Rhône.

Considérant ce qui suit :

1. Le centre communal d'action sociale (CCAS) de la commune de Lyon estime avoir supporté en lieu et place de l'État, du 1er janvier 2022 au 30 septembre 2023, les frais d'hébergement de plusieurs personnes et familles ayant besoin d'un hébergement d'urgence. Le 10 octobre 2023, il a adressé à la préfète du Rhône une demande préalable d'indemnisation sur le fondement de la carence fautive de l'État dans la mise en œuvre de sa compétence en matière d'hébergement d'urgence et sur celui de l'enrichissement sans cause. Cette demande a été implicitement rejetée Le CCAS de Lyon demande la condamnation de l'État à lui verser la somme de 207 379,65 euros en remboursement des dépenses qu'il estime avoir engagées en lieu et place de l'État, au titre de l'hébergement d'urgence de ces personnes et familles.

2. D'une part, 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 (...)* ». L'article L. 345-2 de ce même code prévoit que, dans chaque département, est mis en place, sous l'autorité du préfet, 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, par le biais du service intégré d'accueil et d'orientation, de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état. L'article L. 345-2-2 de ce code dispose que : « *Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. / Cet hébergement d'urgence doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine et garantissant la sécurité des biens et des personnes, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier (...)* ».

3. D'autre 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 (...)* ». Il résulte du 8° de l'article L. 121-7 du même code que les mesures d'aide sociale en matière de logement, d'hébergement et d'insertion mentionnées à ces articles

sont à la charge de l'Etat au titre de l'aide sociale. Aux termes de l'article L. 123-5 du même code : « *Le centre communal d'action sociale anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. (...) / Le centre communal d'action sociale peut créer et gérer en services non personnalisés les établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article L. 312-1. ».* Cet article L. 312-1 prévoit que : « *I.- Sont des établissements et services sociaux et médico-sociaux, au sens du présent code, les établissements et les services, dotés ou non d'une personnalité morale propre, énumérés ci-après : (...) / 8° Les établissements ou services comportant ou non un hébergement, assurant l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse (...) ».*

4. Si la prise en charge des mesures d'aide sociale relatives à l'hébergement des personnes qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques ou de logement, ainsi que l'hébergement d'urgence des personnes sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale incombe en principe à l'État, il résulte des dispositions précitées de l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles que les centres communaux d'action sociale peuvent créer et gérer en services non personnalisés des établissements et services sociaux et médico-sociaux comportant une mission d'hébergement d'urgence des personnes ou familles en difficulté ou en situation de détresse. En l'espèce, il résulte de l'instruction que le CCAS de la commune de Lyon a choisi d'exercer cette compétence, qui est au nombre de ses compétences facultatives. Dans ces conditions, et alors même que son conseil d'administration n'a pas délibéré sur l'exercice de cette compétence, l'intervention du CCAS de la commune de Lyon, qui ne saurait être regardée comme revêtant un caractère supplétif pour pallier temporairement la carence de l'Etat, n'est pas en l'espèce de nature à lui permettre d'engager la responsabilité pour faute de l'Etat.

5. Ainsi qu'il a été dit précédemment, il résulte de l'instruction que le CCAS de la commune de Lyon a librement choisi d'exercer la compétence facultative définie par le code de l'action sociale et des familles concernant l'hébergement d'urgence. Dans ces conditions, et dès lors qu'il ne résulte pas de l'instruction qu'il a dû engager des dépenses dépassant les obligations résultant de l'exercice de cette compétence, le CCAS de la commune de Lyon n'est pas fondé à solliciter leur remboursement sur le fondement de l'enrichissement sans cause.

6. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée en défense, que le centre communal d'action sociale de la commune de Lyon n'est pas fondé à engager la responsabilité de l'Etat. Par suite, sa requête doit être rejetée en toutes ses conclusions, y compris celles à fin d'injonction.

D E C I D E :

Article 1er : La requête du centre communal d'action sociale de Lyon est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié au centre communal d'action sociale de Lyon et au préfet du Rhône.

Délibéré après l'audience du 3 novembre 2026, à laquelle siégeaient :

Mme X, présidente,
Mme X, première conseillère,
Mme X, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 novembre 2026.

La rapporteure, La présidente,

X.X X.X

La greffière,

X.X

La République mande et ordonne au préfet du Rhône en ce qui le concerne et à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Une greffière.