

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE BORDEAUX**

N° 2401226

---

CENTRE COMMUNAL D'ACTION  
SOCIALE DE LA VILLE DE BORDEAUX

---

Mme Camille Péan  
Rapporteure

---

Mme Aude Blanchard  
Rapporteure publique

---

Audience du 14 octobre 2025  
Décision du 4 novembre 2025

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Bordeaux

(5<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux mémoires, enregistrés le 20 février 2024, le 10 janvier et le 4 mars 2025, le centre communal d'action sociale (CCAS) de la ville de Bordeaux, représenté par Me Heymans, demande au tribunal :

1°) de condamner l'État à lui verser la somme de 125 457,74 euros en remboursement des dépenses qu'il a engagées en matière d'hébergement d'urgence ;

2°) de mettre à la charge de l'État la somme de 5 000 euros 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 du fait de l'insuffisance de ses interventions pour créer des places d'hébergement supplémentaires, sans que l'Etat ne puisse se prévaloir des efforts fournis et d'un manque de moyens ;

- le CCAS, qui est intervenu pour aménager 55 places dans la salle Gouffrand pour répondre aux besoins en matière d'hébergement d'urgence pour la période du mois de décembre 2020 à juin 2021 pour un coût total de 95 121,75 euros et a payé 474 nuitées d'hôtel pour des personnes et des familles remplissant les critères légaux définis à l'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles, pour un montant de 8 485,06 euros en 2022 et 21 850,93 euros en 2023, pour pallier la carence 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 est fondé à réclamer le remboursement du cout correspondant ;

- 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 ; ces dépenses présentent un caractère

utile et il s'est appauvri en raison de l'engagement de ces dépenses sans qu'aucune faute ou intention libérale pas plus qu'un quelconque contrat ou obligation légale ou réglementaire à sa charge ne puisse être démontré ; dans le cas où la responsabilité pour faute de l'État ne saurait être retenue, aucune autre voie de droit ne lui permet de faire valoir ses prétentions.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 novembre 2024, le préfet de la Gironde conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la carence de l'État, qui doit être examinée au regard des moyens mis en œuvre et de la situation particulière de la personne concernée, n'est pas établie alors qu'entre le mois de décembre 2017 et le 31 décembre 2023, le parc d'hébergement de la région Nouvelle-Aquitaine a augmenté de 28%, en Gironde, de 36%, ce qui témoigne d'une volonté de l'État à remplir ses obligations en matières d'hébergement des personnes vulnérables ; le CCAS ne produit aucun élément permettant d'établir *in concreto* la situation individuelle des personnes qu'il a prises en charge ; l'État n'avait pas connaissance de la situation de certaines personnes qui n'ont saisi le 115 que de manière très ponctuelle ; les frais d'aménagement de la salle Gouffrand relève d'une initiative de la commune et du CCAS en l'absence de toute concertation avec l'État ; le nombre moyen de nuitées est de 22 par ménage et la durée d'hébergement est inférieure à un mois et aucun élément concernant la situation de vulnérabilité des personnes accueillies n'est produit ;
- aucune disposition légale ou réglementaire ne prévoit une compétence propre du CCAS en matière d'hébergement d'urgence, qui a librement choisi de mettre à l'abri les ménages qu'il a pris en charge ; seules les communes sont titulaires de la clause générale de compétence ;
- le CCAS n'apporte aucun élément permettant de justifier la réalité et le montant du préjudice financier allégué ;
- le CCAS n'est pas fondé à se prévaloir de l'enrichissement sans cause au regard du caractère subsidiaire de cette action.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'action sociale et des familles,
- le code général des collectivités territoriales,
- le code de justice administrative.

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

Après avoir entendu, au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Péan, rapporteure,
- les conclusions de Mme Blanchard, rapporteure publique,
- les observations de Me Heymans, représentant le centre communal d'action sociale de la ville de Bordeaux,
- et les observations de M. M..., représentant le préfet de la Gironde.

Une note en délibéré présentée pour le centre communal d'action sociale de la ville de Bordeaux a été enregistrée le 16 octobre 2025.

Considérant ce qui suit :

1. Le centre communal d'action sociale (CCAS) de la ville de Bordeaux déclare avoir dû supporter, du mois de décembre 2020 à juin 2021 puis au cours des années 2022 et 2023, des frais

d'hébergement de plusieurs personnes et familles nécessitant un hébergement d'urgence, en lieu et place de l'État. Les 24 octobre 2023 et 26 décembre 2024, il a adressé à la préfecture de la Gironde des demandes préalables d'indemnisation en raison de la carence fautive de l'État dans la mise en œuvre de sa compétence en matière d'hébergement d'urgence. Ces demandes ont été implicitement rejetées par l'État. Par la présente requête, le CCAS de la ville de Bordeaux demande la condamnation de l'État à lui payer la somme de 125 457,74 euros en remboursement des coûts qu'il a engagés en lieu et place de l'État, au titre de l'hébergement d'urgence de ces personnes et familles.

#### Sur la responsabilité de l'État :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles : *« Bénéficiaire, 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 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 les 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 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, compétence que le CCAS de la ville de Bordeaux a choisi en l'espèce d'exercer. Cette intervention revêt toutefois un caractère supplétif et n'impose pas au centre communal d'action sociale de prendre définitivement à sa charge des dépenses qui incombent à l'État.

En ce qui concerne la responsabilité pour faute :

5. Il appartient au CCAS de la ville de Bordeaux qui entend rechercher la responsabilité pour faute de l'Etat, d'établir l'existence d'une carence avérée et prolongée de ce dernier à accomplir sa mission d'hébergement d'urgence, la réalité de son préjudice et le lien de causalité.

6. D'une part, le CCAS de la ville de Bordeaux soutient qu'il a aménagé la salle municipale Gouffrand aux fins d'accueillir les personnes vulnérables et en situation de détresse qui lui ont été signalées par le SAMU social ou par des maraudes au cours de la période de décembre 2020 à juin 2021. Pour établir l'existence d'une carence avérée et prolongée de l'État, le CCAS se borne à produire des factures afférentes aux dépenses qu'il a engagées pour le fonctionnement de cette salle ainsi qu'un courriel du 29 décembre 2020 adressé au centre d'accueil d'information et d'orientation mentionnant les noms et prénoms de 16 personnes hébergées à cette date dans cette salle et qui indique seulement que ces personnes « *pourraient relever d'une orientation au 115* ». Ce faisant, alors qu'il ne justifie pas de la durée et des modalités de leur prise en charge, il n'établit pas l'existence d'une carence avérée et prolongée de l'État dans l'accomplissement de sa mission d'hébergement d'urgence de ces personnes. Si le requérant se prévaut des rapports annuels de la fondation Abbé-Pierre, d'un article de presse portant sur les difficultés du Samu social de Paris, ces éléments non circonstanciés ne permettent pas davantage de démontrer une carence fautive en l'espèce. Dans ces conditions, le CCAS de la ville de Bordeaux n'établit pas avoir été contraint de prendre en charge pour des durées significatives des personnes n'ayant pas ou plus obtenu de places d'hébergement dans les divers dispositifs gérés par les services de l'État. Il ne peut ainsi être regardé comme justifiant suffisamment de la carence avérée et prolongée de l'État.

7. D'autre part, il résulte de l'instruction que le CCAS de la ville de Bordeaux a pris en charge les frais d'hébergement à l'hôtel de 7 personnes ou familles au cours de l'année 2022 et de 13 personnes ou familles au titre de l'année 2023. Le CCAS justifie de la situation de détresse de ces personnes par des éléments contenus dans des tableaux de suivi produits dans le cadre de la présente instance et non sérieusement contestés par le préfet, lequel se borne à faire valoir les efforts conséquents consentis pour accroître les capacités d'hébergement sur la période 2017-2023. Il résulte cependant de ces mêmes éléments, que seul un couple pour l'année 2022, ainsi qu'une famille et deux personnes pour l'année 2023 ont été pris en charge pour une durée supérieure à un mois, qui caractérise, dans les circonstances de l'espèce, une carence prolongée de l'État. Par suite, le CCAS est seulement fondé à rechercher la responsabilité de l'État pour sa carence fautive dans la prise en charge de ces personnes.

En ce qui concerne l'enrichissement sans cause :

8. Ainsi qu'il a été dit précédemment, il résulte de l'instruction que le CCAS de la ville de Bordeaux a librement choisi d'exercer la compétence 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 ait dû engager des dépenses dépassant les obligations résultant de l'exercice de cette compétence, le CCAS de la ville de Bordeaux n'est pas fondé à solliciter leur remboursement sur le fondement de l'enrichissement sans cause.

Sur l'évaluation des préjudices :

9. En premier lieu, il résulte du tableau synthétique produit pour l'année 2022 et d'un courriel du 18 février 2022, que le CCAS de la ville de Bordeaux a pris en charge un couple dont la situation administrative, économique et sanitaire relevait du dispositif de l'hébergement d'urgence au sens de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles pour 107 nuitées, du 1<sup>er</sup> février au 8 avril 2022. Il résulte par ailleurs des factures produites ainsi que des certificats administratifs établis par le directeur des Nouvelles Solidarités que le coût total de cette prise en charge s'est élevé à 3 402 euros. Par suite, compte tenu de la carence fautive caractérisée au point 7, le montant des dépenses incombant à l'Etat pour cette prise en charge peut être estimé, déduction faite des coûts afférents au premier mois de cette période d'intervention, à 2 416,37 euros.

10. En second lieu, il résulte du tableau synthétique produit pour l'année 2023, que le CCAS de la ville de Bordeaux a pris en charge au titre de l'hébergement d'urgence une femme pour une durée totale de 92 nuitées du 1<sup>er</sup> juin au 31 août 2023, un homme pour une durée de 62 nuitées du 30 octobre au 31 décembre 2023 et une famille pour une durée de 55 nuitées du 6 novembre au 31 décembre 2023. Ce tableau fait état de la situation administrative, économique et sanitaire de ces personnes dont le préfet de la Gironde ne conteste pas avoir eu connaissance. Il résulte par ailleurs des factures produites ainsi que des certificats administratifs établis par le directeur des Nouvelles Solidarités que le coût total de ces prises en charge s'est élevé à 11 748,08 euros. Par suite, après déduction du premier mois de chaque période d'intervention, il appartient à l'Etat de rembourser au CCAS la somme de 6 121,45 euros.

11. Il résulte de tout ce qui précède que l'État doit être condamné à rembourser au CCAS de la ville de Bordeaux la somme de 8 537,82 euros.

Sur les frais liés au litige :

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État une somme de 1 500 euros à verser au CCAS de la ville de Bordeaux au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : L'État est condamné à verser au centre communal d'action sociale de la ville de Bordeaux la somme de 8 537,82 euros.

Article 2 : L'État versera au centre communal d'action sociale de la ville de Bordeaux une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au centre communal d'action sociale de la ville de Bordeaux et au préfet de la Gironde.

Délibéré après l'audience du 14 octobre 2025, à laquelle siégeaient :

- Mme Chauvin, présidente,
- Mme Péan, première conseillère,
- Mme Lorrain Mabillon, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 novembre 2025.

La rapporteure,

La présidente,

C. PEAN

A. CHAUVIN

La greffière,

S. CASTAIN

La République mande et ordonne au préfet de la Gironde en ce qui le concerne ou à tous les 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,  
La greffière,