

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE STRASBOURG**

N° 2401072

**CENTRE COMMUNAL D'ACTION
SOCIALE DE STRASBOURG**

**M. Claude Carrier
Président-Rapporteur**

**Mme Carole Milbach
Rapporteuse publique**

**Audience du 23 juin 2026
Décision du 28 juillet 2026**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Strasbourg

(5^e chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 12 février 2024, 3 octobre 2025, 12 et 21 novembre 2025, le centre communal d'action sociale (CCAS) de Strasbourg, représenté par Me Le Chatelier, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite, née le 12 décembre 2023, par laquelle l'État a rejeté sa demande préalable indemnitaire ;

2°) de condamner l'État à lui verser la somme de 422 967,79 euros en réparation des frais qu'il a dû exposer pour l'hébergement d'urgence de personnes sans abri se trouvant à Strasbourg, assortie des intérêts au taux légal à compter du 12 octobre 2023 et de la capitalisation des intérêts ;

3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la carence de l'État à exercer sa compétence de principe en matière d'hébergement d'urgence est fautive dès lors que le département et la commune n'ont qu'une compétence supplétive qui ne leur impose pas de prendre définitivement à leur charge les dépenses en la matière ;

- la carence de l'État lui a causé un préjudice dès lors qu'il a dû exposer des frais évalués à la somme globale de 422 967,79 euros, au titre des frais d'hébergement de personnes sans abri et en situation de détresse, en particulier à la suite de l'évacuation du campement place de l'étoile.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 14 février et 14 novembre 2025, le préfet du Bas-Rhin conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- l'hébergement d'urgence est une compétence partagée par l'État, le département et la commune ; eu égard à ce partage de responsabilité, en particulier en raison du droit local, le CCAS, qui met en œuvre la politique communale d'hébergement d'urgence ne peut invoquer une carence de l'État en la matière ;

- la responsabilité de l'État ne saurait être engagée dès lors que le CCAS n'établit pas la réalité d'une carence avérée et prolongée ;

- les préjudices dont l'indemnisation est sollicitée ne sont pas établis par les pièces du dossier qui ne sont pas suffisamment précises ou probantes.

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 ayant été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Claude Carrier ;
- les conclusions de Mme Milbach, rapporteure publique ;
- les observations de Me Le Chatelier, représentant le CCAS et de M. Gabalda, représentant le préfet du Bas-Rhin.

Une note en délibéré, présentée pour le CCAS, a été enregistrée le 24 juin 2026.

Considérant ce qui suit :

1. Par ordonnance du 2 décembre 2022, le juge des référés du tribunal a enjoint à la commune de Strasbourg de procéder à l'évacuation d'un campement situé Place de l'étoile à Strasbourg. A la suite de cette ordonnance, le centre communal d'action sociale (CCAS) de Strasbourg, dans le cadre de la mission qui lui a été confiée par la ville en matière d'hébergement d'urgence, a proposé des solutions d'hébergement d'urgence à un certain nombre de personnes et familles évacuées et supporté les frais y afférents. En octobre 2023, le CCAS a adressé au préfet du Bas-Rhin une demande préalable indemnitaire estimant qu'il existait une carence fautive de l'État dans la mise en œuvre de sa compétence en matière d'hébergement d'urgence. Cette demande indemnitaire a été implicitement rejetée par l'État. Par sa requête, le CCAS de Strasbourg demande la condamnation de l'État à lui verser la somme de 422 967,79 euros correspondant aux frais qu'il estime avoir engagés en lieu et place de l'État, au titre de l'hébergement d'urgence des personnes et familles sans abri susmentionnées.

Sur l'étendue du litige :

2. La décision implicite par laquelle le préfet a rejeté la demande indemnitaire formulée par le CCAS de Strasbourg a pour seul effet de lier le contentieux à l'égard de l'objet de la demande présentée. Dès lors, en formulant les conclusions susvisées, CCAS de Strasbourg a donné à

l'ensemble de sa requête le caractère d'un recours de plein contentieux. Par conséquent, il doit être regardé comme ayant seulement présenté des conclusions indemnitaires contre l'Etat.

Sur les conclusions indemnitaires :

En ce qui concerne le cadre juridique du litige :

3. 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 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 (...) »*.

4. D'autre part, aux termes du 8° de l'article L. 121-7 du code de l'action sociale et des familles : *« Sont à la charge de l'État 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 (...) »*. Par ailleurs, il résulte de l'article L. 511-1 du code de l'action sociale et des familles : *« Les dispositions du présent code ne font pas obstacle à l'application, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, des dispositions du présent chapitre »*. Aux termes de l'article L. 511-2 du même code : *« Toute personne dénuée de ressources et âgée de plus de seize ans doit recevoir de la commune dans laquelle elle se trouve un abri, l'entretien indispensable, les soins et prescriptions nécessaires en cas de maladie ainsi que des funérailles décentes. L'aide est accordée sans préjudice du droit de réclamer le remboursement des frais à la commune dans laquelle la personne dénuée de ressources a son domicile de secours communal »*. Il résulte en outre de l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles : *« 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. »*. Enfin, l'article L. 511-4 du même code dispose que : *« L'aide prévue à l'article L. 511-2 peut être confiée par le conseil municipal à un établissement public spécialisé. Elle peut être assurée dans le cadre d'une coopération intercommunale. »*. Par délibération du 22 décembre 1997, la commune de Strasbourg a décidé de confier au CCAS de Strasbourg la gestion et la coordination du dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence des personnes vulnérables présentes sur son territoire.

5. Il résulte des dispositions précitées qu'il appartient aux autorités de l'Etat de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique ou sociale. Cette compétence de l'État en matière

d'hébergement d'urgence n'exclut pas l'intervention de la commune de Strasbourg, et par extension du CCAS de Strasbourg, en application des articles L. 511-2 et L. 511-4 précités du code de l'action sociale et des familles. Toutefois, cette intervention de la commune ou du CCAS de Strasbourg ne revêt qu'un caractère supplétif, dans l'hypothèse où l'État n'aurait pas accompli les diligences qui lui reviennent. Enfin, cette intervention supplétive de la commune ou du CCAS ne leur impose pas de prendre définitivement à leur charge des dépenses qui incombent en principe et en premier à l'État.

En ce qui concerne la responsabilité pour faute :

6. Il appartient au CCAS de Strasbourg qui entend rechercher la responsabilité pour faute de l'État, 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.

7. Il résulte de l'instruction, et notamment du tableau suffisamment clair et précis produit par le CCAS de Strasbourg et établi sur la base de recensements réguliers des personnes hébergées dans le gymnase Sud, et non utilement contesté en défense, que ce dernier a été contraint d'assurer l'hébergement pour une durée supérieure à un mois de plusieurs personnes sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale au sens des dispositions précitées. A cet égard, le seul fait que ces personnes aient été accueillies plus de trente jours par le CCAS démontre qu'elles n'ont pas obtenu de places d'hébergement dans les divers dispositifs gérés par l'Etat, alors, par ailleurs, qu'il résulte de l'instruction que ces dispositifs sont sous-dimensionnés par rapport aux besoins des personnes sans abri et en détresse dans le Bas-Rhin, et ce, malgré les efforts budgétaires conséquents consentis par l'Etat ces dernières années dans la région. Par suite, le CCAS établit, pour ces personnes, une carence avérée et prolongée de l'État dans sa mission d'hébergement d'urgence de nature à engager sa responsabilité.

En ce qui concerne le lien de causalité :

S'agissant des dépenses liées à l'existence d'un campement parc de l'Etoile :

8. , Le CCAS de Strasbourg sollicite le remboursement de frais de transport, de dépenses liées à la location de sanitaires et de dépenses de nourriture. Toutefois, le CCAS, en se bornant à produire des factures, sans apporter aucune justification sur les bénéficiaires des prestations, leur situation personnelle et leur durée de séjour, n'établit pas le lien de causalité entre les dépenses en cause et une carence avérée et prolongée de l'Etat à accomplir sa mission d'hébergement d'urgence. Au demeurant, les frais de transport dont le remboursement est sollicité ne peut être regardée comme étant en lien direct et certain avec la mission d'hébergement d'urgence dévolue à l'Etat en vertu de l'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles. Il s'ensuit que la demande tendant au remboursement de la somme globale de 11 323,86 euros au titre des dépenses liées au campement du parc de l'Etoile ne peut qu'être rejetée.

S'agissant des dépenses exposées en lien avec la mise à disposition du gymnase Heyritz :

9. Le CCAS de Strasbourg en se bornant à produire une facture et un bon de commande pour un montant global de 31 302 euros au titre de la protection civile, sans apporter le moindre élément sur les occupants du gymnase, leur situation personnelle et leur durée de séjour, n'établit le lien de causalité entre la dépense en cause et une carence avérée et prolongée de l'Etat à accomplir sa mission d'hébergement d'urgence. Il s'ensuit que ce poste de préjudice ne peut pas être accueilli.

S'agissant des dépenses exposées en lien avec la mise à disposition du gymnase Sud :

10. Le CCAS demande le remboursement de dépenses de cadeaux de Noël, de frais d'interprétariat et de frais divers. Toutefois, ces frais, eu égard à leur nature, ne sont pas directement en lien avec une carence de l'État dans l'exercice de sa mission d'hébergement d'urgence de personnes sans abri au sens de l'article L. 342-2-2 du code de l'action sociale et des familles. Ces postes de préjudice ne peuvent dès lors pas être accueillis.

En ce qui concerne l'évaluation du préjudice :

S'agissant du surplus des dépenses exposées en lien avec la mise à disposition du gymnase Sud :

11. Il résulte de l'instruction, notamment du tableau nominatif des personnes accueillies au gymnase sud produit, que sur 12 767 nuitées comptabilisées au total, certains bénéficiaires de ces nuitées n'ont été accueillis que pour une période très brève, seules certaines personnes ayant été hébergées pour une période supérieure à trente jours. Ainsi, il résulte de l'instruction que les personnes sans abri en situation de détresse et accueillies pour une durée supérieure à trente nuitées ont bénéficié de 87% du total des nuitées dont il est sollicité le remboursement (11 144 nuits). Par suite, dans ces circonstances, et eu égard à ce qui a été dit précédemment concernant la carence fautive de l'Etat qui n'est avérée qu'en l'absence d'hébergement des personnes sans abri et en situation de détresse après un délai d'environ un mois, le CCAS de Strasbourg est en droit d'obtenir le remboursement des frais d'hébergement d'urgence exposés à hauteur de 87 %.

12. En premier lieu, il résulte de l'instruction, notamment des factures produites, que la commune de Strasbourg a exposé, au cours de la période de mise à disposition du gymnase sud, des frais d'éradication de punaises de lit dans le gymnase d'un montant de 586,65 euros. Dès lors que ces frais sont en lien direct avec la carence de l'État dans sa mission d'hébergement d'urgence, et eu égard à ce qui a été dit au point précédent, le CCAS est en droit d'en obtenir le remboursement à hauteur de 87%, soit la somme de 510,39 euros.

13. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction, notamment des factures produites, que le CCAS de Strasbourg a fait installer au gymnase sud des sanitaires mobiles pour satisfaire aux besoins des personnes hébergées pour un montant total de 6 333,60 euros. Par suite, eu égard à ce qui a été dit au point 11, il est en droit d'obtenir le remboursement de ces frais à hauteur de 87 %, soit la somme de 5 510, 23 euros.

14. En troisième lieu, le CCAS de Strasbourg produit diverses factures émanant de la protection civile d'un montant total de 317 164 euros. Les prestations y figurant se rattachent toutes à la mission d'hébergement d'urgence de l'Etat définie à l'article L. 342-2-2 du code de l'action sociale et des familles. Il s'ensuit que, eu égard au taux de 87% susmentionné, le CCAS de Strasbourg est en droit d'obtenir le remboursement de la somme de 275 932,68 euros au titre des factures payées à la protection civile pour les prestations fournies dans le cadre de la mise à disposition du gymnase sud.

15. Il résulte de ce qui précède que le CCAS de Strasbourg est seulement fondé à demander à l'Etat la somme de 281 953,30 euros au titre des dépenses exposées en lien avec la mise à disposition du gymnase Sud.

S'agissant des dépenses d'hôtel :

16. Le CCAS de Strasbourg fait valoir qu'à la suite de l'évacuation du gymnase Sud le 31 mars 2023, il a dû exposer des frais d'hôtel pour le reloger une partie des personnes évacuées sans solution d'hébergement. Il résulte de l'instruction, et notamment de la liste « orientation des familles suite à fermeture gymnase le 31 mars 2023 » produite par le CCAS et non utilement contestée en défense, que certaines personnes n'ont pas pu être dirigées vers le service intégré d'accueil et d'orientation du Bas-Rhin. Ainsi, au regard des factures produites sur lesquelles figurent le nom de personnes sans abri et dans une situation de détresse, il y a lieu de faire droit à la demande du CCAS à hauteur de 12 716 euros. En revanche, les autres factures de frais d'hôtel produites qui sont insuffisamment précises, en l'absence notamment d'identification des bénéficiaires, ne permettent pas d'établir l'existence du préjudice invoqué ni le lien avec la faute susmentionnée.

17. Il résulte de tout ce qui précède que l'État doit être condamné à verser au CCAS de Strasbourg la somme de 294 669,30 euros. Le surplus des conclusions indemnitaires ne peut en revanche qu'être rejeté.

Sur les intérêts et la capitalisation des intérêts :

18. Le CCAS de Strasbourg a droit aux intérêts au taux légal sur la somme susmentionnée à compter du 17 octobre 2022, date de réception de sa demande préalable.

19. La capitalisation des intérêts a été demandée le 12 février 2024. A cette date, il était dû au moins une année d'intérêts. Dès lors, conformément aux dispositions de l'article 1343-2 du code civil, il y a lieu de faire droit à cette demande.

Sur les frais liés au litige :

20. 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 Strasbourg au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'État est condamné à verser au CCAS de Strasbourg la somme de 294 669,30 euros avec intérêts au taux légal à compter du 17 octobre 2022. Les intérêts échus à la date du 12 février 2024 puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date seront capitalisés à chacune de ces dates pour produire eux-mêmes intérêts.

Article 2 : L'État versera au CCAS de Strasbourg 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 Strasbourg et au ministre de l'intérieur. Copie en sera adressée au préfet du Bas-Rhin.

Délibéré après l'audience du 23 juin 2026, à laquelle siégeaient :

- M. Carrier, président,
- Mme Bronnenkant, première conseillère,
- Mme Muller, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 28 juillet 2026.

La président-rapporteur,

L'assesseure la plus ancienne,

C. CARRIER

H. BRONNENKANT

La greffière,

S. SIAMEY

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur 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,
Le greffier,