# Conseil d'État, 3e et 8e chambres réunies, 17 novembre 2026, n° 503471

*Source : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000055100606*

CONSEIL D'ETAT statuant au contentieux

N° 503471

MINISTRE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA DECENTRALISATION c/ COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU PAYS BASQUE

3ème et 8ème chambres réunies

Lecture du 17 novembre 2026

Publié au recueil Lebon

ECLI:FR:CECHR:2026:503471.20261117

REPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

La communauté d'agglomération du Pays basque (CAPB) a demandé au tribunal administratif de Pau de condamner l'Etat à lui verser la somme de 836 740,58 euros correspondant aux frais engagés au titre de l'accueil d'urgence de migrants au cours de l'année 2018, assortie des intérêts au taux légal à compter du 25 octobre 2019. Par un jugement n° 2000455 du 18 octobre 2022, ce tribunal a rejeté sa demande.

Par un arrêt n° 22BX03111 du 13 février 2025, la cour administrative d'appel de Bordeaux a, sur appel de la CAPB, annulé ce jugement et condamné l'Etat à lui verser la somme de 836 740,58 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 25 octobre 2019.

Par un pourvoi, enregistré le 14 avril 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter l'appel de la CAPB.

Il soutient que la cour administrative d'appel de Bordeaux :

- a commis une erreur de droit en appliquant les dispositions de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales dans leur version postérieure à l'entrée en vigueur de l'article 13 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 ;

- a commis une erreur de droit en jugeant que la CAPB était compétente pour intervenir en matière d'hébergement d'urgence ;

- a commis une erreur de droit en retenant que l'intervention d'une communauté d'agglomération en matière d'hébergement d'urgence revêt un caractère supplétif à la compétence de l'Etat et n'impose pas à cet établissement public de coopération intercommunale de prendre définitivement à sa charge des dépenses incombant à l'Etat ;

- a commis une erreur de qualification juridique des faits et dénaturé les pièces du dossier en jugeant qu'une carence avérée et prolongée de l'Etat à prendre en charge des populations en situation de détresse relevant de l'hébergement d'urgence était caractérisée ;

- a inexactement qualifié les faits de l'espèce et dénaturé les pièces du dossier en jugeant que le dispositif « Pausa », mis en place par la CAPB, organisait l'accueil de populations sans abri et en détresse relevant de l'hébergement d'urgence au titre de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles ;

- a dénaturé les pièces du dossier en évaluant le préjudice subi par la CAPB à 836 740,58 euros.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 décembre 2025, la CAPB conclut au rejet du pourvoi et à ce qu'une somme de 4 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens soulevés par le pourvoi ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- le code de l'action sociale et des familles ;

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Paul Levasseur, maître des requêtes ;

- les conclusions de M. Thomas Pez-Lavergne, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Guérin - Gougeon, avocat de la communauté d'agglomération du Pays basque (CAPB) ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'au cours de l'année 2018, face à l'afflux de migrants en provenance de l'Espagne sur son territoire, la communauté d'agglomération du Pays basque (CAPB) a mis en place un dispositif d'accueil d'urgence destiné à accueillir ces personnes. Par un jugement du 18 octobre 2022, le tribunal administratif de Pau a rejeté sa demande d'indemnisation tendant à engager la responsabilité de l'Etat du fait de sa carence fautive dans la mise en œuvre de sa compétence en matière d'hébergement d'urgence mais, par un arrêt du 13 février 2025, la cour administrative d'appel de Bordeaux a annulé ce jugement et condamné l'Etat à verser à la CAPB la somme de 836 740,58 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 25 octobre 2019, correspondant aux frais engagés par la communauté d'agglomération au titre de ce dispositif d'accueil d'urgence au cours de l'année 2018. Le ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation se pourvoit en cassation contre cet arrêt.

2. D'une 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 ». Aux termes de l'article L. 345-1 du même code : « 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 (...) ». Aux termes de l'article L. 345-2 de ce code : « Dans chaque département est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'Etat, 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 de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état. (...) ». Aux termes de l'article L. 345-2-2 du même code : « Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence (...) ».

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 116-1 du code de l'action sociale et des familles : « L'action sociale (...) tend à promouvoir (...) l'autonomie et la protection des personnes, (...) à prévenir les

exclusions et à en corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier (...) des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté, et sur la mise à leur disposition de prestations en espèces ou en nature. Elle est mise en œuvre par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations ainsi que par les institutions sociales et médico-sociales au sens de l'article L. 311-1 ». L'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales prévoit que la communauté d'agglomération peut exercer en lieu et place des communes la compétence d'« action sociale d'intérêt communautaire ». Elle peut exercer cette compétence, notamment, en créant et gérant, elle-même ou par l'intermédiaire du centre intercommunal d'action sociale constitué dans les conditions fixées à l'article L. 123-4-1 du code de l'action sociale et des familles, des établissements ou services mentionnés au 8° du I de l'article L. 312-1 du même code, comportant ou non un hébergement, qui assurent l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, des personnes en difficulté ou en situation de détresse. Il résulte alors des dispositions des articles L. 315-2 et L. 345-3 du même code que lorsque les prestations que ces établissements et services fournissent sont éligibles à une prise en charge par l'aide sociale de l'Etat, l'avis du représentant de l'Etat doit être recueilli préalablement à leur création et le bénéfice de l'aide sociale ne peut être accordé ou maintenu aux personnes qu'ils accueillent que si une convention ou un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens a été conclu avec l'Etat. Cette modalité de mise en œuvre de la compétence d'action sociale d'intérêt communautaire n'est cependant pas exclusive d'autres actions dont la communauté peut prendre l'initiative.

4. Il résulte des dispositions qui précèdent que sont en principe à la charge de l'Etat 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, sous réserve de la prise en charge incombant au département au titre de l'aide sociale à l'enfance en vertu de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles. Cela ne fait toutefois pas obstacle à ce qu'une commune, agissant au titre de sa compétence d'action sociale, décide de mettre en place un dispositif d'accueil d'urgence pour des personnes en situation de précarité présentes sur son territoire, que celui-ci prenne ou non la forme d'un établissement ou service dont les prestations sont éligibles à une prise en charge par l'aide sociale de l'Etat dans les conditions posées par les articles L. 315-2 et L. 345-3 du même code, ni à ce qu'une communauté d'agglomération fasse de même, au titre de la compétence d'action sociale d'intérêt communautaire qu'elle a choisi d'exercer sur le fondement de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, notamment quand la réponse aux besoins des personnes concernées excède les capacités d'une seule commune. Dès lors que la compétence d'action sociale communale ou communautaire ainsi exercée l'est à titre facultatif, les charges que la collectivité ou l'établissement public de coopération intercommunale ont librement décidé de supporter en exerçant cette compétence ne sauraient constituer un préjudice trouvant directement sa cause dans une éventuelle carence de l'Etat dans l'exercice de sa compétence d'hébergement d'urgence.

5. Par suite, en jugeant que la CAPB était fondée à rechercher la responsabilité de l'Etat en raison de sa propre prise en charge de personnes en situation de précarité relevant de l'hébergement d'urgence, la cour administrative d'appel de Bordeaux a commis une erreur de droit. Son arrêt doit en conséquence, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, être annulé.

6. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

7. Il résulte de ce qui a été dit au point 4 que les charges supportées par la CAPB à raison du dispositif d'accueil d'urgence qu'elle a décidé de mettre en place, dont il est par ailleurs constant qu'il ne relève d'aucun financement par l'aide sociale de l'Etat dans les conditions définies par les articles L. 315-2 et L. 345-3 du code de l'action sociale et des familles, n'ouvrent droit à aucune indemnisation par l'Etat au titre d'une carence de ce dernier dans l'exercice de sa compétence d'hébergement d'urgence. Si la CAPB

soutient en outre qu'elle a agi dans le cadre de l'obligation incombant aux autorités titulaires du pouvoir de police générale de garantir le respect du principe de sauvegarde de la dignité humaine, elle ne peut en tout état de cause se prévaloir d'une telle circonstance, dès lors qu'elle n'est pas titulaire de ce pouvoir de police.

8. Par suite, la communauté d'agglomération n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Pau a retenu que le préjudice constitué par les dépenses qu'elle a exposées pour l'accueil d'urgence des migrants transitant par son territoire ne présentait pas un lien de causalité direct avec la carence, à la supposer établie, de l'Etat concernant l'accueil de ces populations dans des centres d'hébergement et a rejeté, pour ce motif, sa demande.

9. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

D E C I D E : ----------

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 13 février 2025 est annulé.

Article 2 : La requête présentée par la communauté d'agglomération du Pays basque devant la cour administrative d'appel de Bordeaux est rejetée.

Article 3 : Les conclusions présentées par la communauté d'agglomération du Pays basque au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée au ministre de la ville et du logement et à la communauté d'agglomération du Pays basque.

Délibéré à l'issue de la séance du 21 octobre 2026 où siégeaient : M. Jacques - Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Stéphane Verclytte et Mme Emilie Bokdam-Tognetti, présidents de chambre ; Mme Nathalie Escaut, M. Pierre Boussaroque, M. Jonathan Bosredon, M. Philippe Ranquet, Mme Karin Schor, conseillers d'Etat et M. Paul Levasseur, maître des requêtes-rapporteur.

Rendu le 17 novembre 2026.

Le président : Signé : M. Jacques-Henri Stahl

Le rapporteur : Signé : M. Paul Levasseur

La secrétaire : Signé : Mme Elsa Sarrazin

La République mande et ordonne au ministre de la ville et du logement en ce qui le concerne ou 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, Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :

ECLI:FR:CECHR:2026:503471.20261117