

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MONTREUIL**

**N°1704435, 1708403**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**ASSOCIATION « MEDECINS DU MONDE »  
et autres**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

**M. Laurent Buisson  
Rapporteur**

**Le tribunal administratif de Montreuil**

**(6ème chambre)**

**M. Claude Simon  
Rapporteur public**

**Audience du 15 mars 2018  
Lecture du 29 mars 2018**

**01-08-01-02  
54-01-01-01  
54-05-05-02  
C**

**Vu la procédure suivante :**

**I) Par une requête et des mémoires enregistrés sous le n°1704435 les 22 mai, 3 juillet, 14 septembre et 13 octobre 2017, l'association « Médecins du monde », l'association « Le Secours catholique - Caritas France » et l'association « Dom' Asile », représentées par Me Crusoé, demandent au tribunal :**

**1°) d'annuler la décision révélée par un courrier du 13 mai 2017 par laquelle le centre communal d'action sociale (CCAS) de Bobigny a refusé d'organiser le service de domiciliation administrative prévu à l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles, ensemble la délibération en date du 21 mars 2017 approuvant le budget primitif 2017 du centre communal d'action sociale de Bobigny ;**

**2°) d'enjoindre au CCAS de Bobigny de créer un service de domiciliation dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir ;**

**3°) de mettre à la charge du CCAS de Bobigny une somme de 1 100 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.**

Elles soutiennent que :

- ces décisions ne sont pas motivées ;
- elles méconnaissent les dispositions des articles L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles et L. 1615-12 du code général des collectivités territoriales ;
- le refus de créer un service de domiciliation est entaché d'une erreur d'appréciation.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 27 septembre, 29 novembre 2017, 2 février et 9 mars 2018, le centre communal d'action sociale de Bobigny, représenté par la SELARL D4 Avocats Associés, conclut, dans le dernier état de ses écritures, à titre principal, à ce qu'il n'y ait pas lieu de statuer sur la requête et, à titre subsidiaire, au rejet de cette requête.

Il soutient que :

- à titre principal, la requête est devenue sans objet dès lors qu'il a mis en place un service de domiciliation sur le territoire de la commune de Bobigny ;
- à titre subsidiaire, les conclusions à fin d'annulation dirigées contre une décision qui aurait été révélée par une lettre sont irrecevables en l'absence de décision faisant grief ;
- les conclusions à fin d'annulation dirigées contre la délibération en date du 21 mars 2017 approuvant le budget primitif 2017 du CCAS de Bobigny sont irrecevables en l'absence de saisine préalable de la chambre régionale des comptes ;
- les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

II) Par une requête et des mémoires enregistrés sous le n°1708403 les 19 septembre, 19 novembre 2017 et 19 février 2018, l'association « Médecins du monde », l'association « Le Secours catholique-Caritas France » et l'association « Dom' Asile », représentées par Me Crusoé, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision révélée par un courrier du 11 juillet 2017 par laquelle le centre communal d'action sociale (CCAS) de Bobigny a refusé d'organiser le service de domiciliation administrative prévu à l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles et, en tant que de besoin, celle de la décision implicite de rejet de leur demande en date du 21 mai 2017 sollicitant l'ouverture d'un service de domiciliation ;

2°) d'enjoindre au CCAS de Bobigny de créer un service de domiciliation dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir.

Elles soutiennent que :

- cette décision n'est pas motivée ;
- elle méconnaît les dispositions des articles L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles et L. 1615-12 du code général des collectivités territoriales ;
- le refus de créer un service de domiciliation est entaché d'une erreur d'appréciation.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 1er février et 8 mars 2018, le centre communal d'action sociale de Bobigny, représenté par la SELARL D4 Avocats Associés, conclut à ce qu'il n'y ait pas lieu de statuer sur la requête.

Il soutient que la requête est devenue sans objet dès lors qu'il a mis en place un service de domiciliation sur le territoire de la commune de Bobigny.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- 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 M. Buisson,
- les conclusions de M. Simon, rapporteur public,
- et les observations de Me Crusoé, représentant les associations requérantes et de Me Bajn, représentant le CCAS de Bobigny.

Sur la jonction des requêtes n° 1704435 et 1708403 :

1. Considérant que les associations Médecins du monde, Le Secours catholique-Caritas France et Dom' Asile demandent, d'une part, l'annulation de la décision du CCAS de Bobigny de ne pas créer de domiciliation administrative révélée par la lettre de la directrice de « La Maison des Parents » en date du 13 mai 2017, ensemble celle de la délibération du conseil d'administration de l'établissement en date du 21 mars 2017 en tant qu'elle ne prévoit pas une dépense obligatoire imposée par la loi et, d'autre part, celle de la décision révélée par la lettre du président du CCAS en date du 11 juillet 2017 et, en tant que de besoin, celle du rejet implicite de leur demande en date du 21 mai 2017 sollicitant l'ouverture d'un service de domiciliation ; que les requêtes susvisées n°1704435 et n°1708403 présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement ;

Sur la fin de non recevoir opposée par le centre communal d'action sociale de Bobigny :

En ce qui concerne la décision implicite de ne pas créer de service de domiciliation :

2. Considérant qu'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un acte administratif n'a d'autre objet que d'en faire prononcer l'annulation avec effet rétroactif ; que le juge saisi d'un tel recours dirigé contre le refus de mettre en œuvre les dispositions d'une loi prononce un non-lieu lorsque, en cours d'instance, l'administration prend les mesures nécessaires à la mise en œuvre desdites dispositions ; que, toutefois, les préjudices résultant du retard mis à prendre, au delà d'un délai raisonnable, les mesures nécessaires à l'application d'une loi ouvrent, le cas échéant, droit à réparation ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles : « Pour prétendre au service des prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles, à l'exercice des droits civils qui leur sont reconnus par la loi, ainsi qu'à la délivrance d'un titre national d'identité, à l'inscription sur les listes électorales ou à l'aide juridictionnelle, les personnes sans domicile stable doivent élire domicile soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, soit auprès d'un organisme agréé à cet effet » ; qu'aux termes de l'article L. 264-4 du même code : « Lorsque les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale refusent l'élection de domicile des personnes sans domicile

*stable qui en font la demande, parce qu'elles ne présentent aucun lien avec la commune ou le groupement de communes, ils doivent motiver leur décision » ;*

4. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que les CCAS sont légalement tenus d'assurer le service de domiciliation des personnes sans domicile stable qui leur en font la demande et qu'ils peuvent seulement refuser une telle domiciliation, par une décision individuelle motivée, dans le cas où les demandeurs ne présentent aucun lien avec la commune ou le groupement de communes de rattachement de l'établissement ;

5. Considérant que par une délibération n°10-21/03/2017 en date du 21 mars 2017, le conseil d'administration du CCAS de Bobigny a voté le budget primitif de l'établissement ; que par une lettre en date du 13 mai 2017, la directrice du service de la commune de Bobigny intitulé « La Maison des Parents » a informé l'association Médecins du monde de ce que le CCAS de Bobigny n'effectuait pas la domiciliation administrative des personnes sans domicile stable prévue à l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles ; que par lettre du 21 mai 2017, les associations « Médecins du monde », « Le Secours catholique-Caritas France » et « Dom' Asile » ont, par l'intermédiaire de leur conseil, demandé au président du CCAS de rapporter la décision de ne pas créer de domiciliation administrative, révélée selon elles par la lettre du 13 mai 2017 et par la délibération du conseil d'administration de l'établissement du 21 mars 2017 en tant qu'elle se serait abstenue de prévoir une dépense obligatoire imposée par la loi ; que par une lettre en date du 11 juillet 2017, le président du CCAS de Bobigny leur a indiqué que « la création de la prestation de domiciliation aurait été préjudiciable autant aux usagers qu'aux agents du CCAS » et qu'« un important travail [était] (...) mené actuellement pour permettre à la domiciliation d'être active avant la fin de l'année » ; que par une lettre en date du 10 janvier 2018, les associations requérantes ont, par l'intermédiaire de leur conseil, demandé au CCAS de leur communiquer « tout document (...) relatif à la mise en place de ce service » ; que par lettre du 31 janvier 2018, le président du CCAS leur a indiqué qu'il leur confirmait que « le service de domiciliation [était] pleinement effectif », que « dans ce cadre, le CCAS [mettait] à la disposition des usagers une note d'information portant sur les demandes de domiciliation pour les personnes sans domicile stable » et qu'un « règlement relatif à la domiciliation » serait présenté lors du prochain conseil d'administration du CCAS prévu le 6 février 2018 ; qu'au cours de sa séance du 6 février 2018, le conseil d'administration du CCAS de Bobigny a approuvé « le règlement intérieur pour la domiciliation des personnes sans domicile stable » et a créé une « commission d'examen des demandes de domiciliation chargée d'émettre un avis sur la recevabilité des demandes » ;

6. Considérant, d'une part, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le service de domiciliation ait été mis en place par le CCAS de Bobigny à la date des 22 mai et 19 septembre 2017 d'enregistrement des requêtes ; que cette abstention de l'établissement à mettre en œuvre une obligation légale, confirmée par les pièces versées au débat et, en particulier, par la lettre du président du CCAS en date du 11 juillet 2017 indiquant notamment que « la création de la prestation de domiciliation aurait été préjudiciable autant aux usagers qu'aux agents du CCAS », révèlent une décision réglementaire susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ;

7. Considérant, d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier et, notamment, de la lettre du président du CCAS en date du 31 janvier 2018 annonçant le caractère effectif du service de domiciliation créé au sein de l'établissement et de la délibération du conseil d'administration de cet établissement en date du 6 février 2018 approuvant le « règlement relatif à la domiciliation », que le CCAS de Bobigny a, postérieurement à l'enregistrement des requêtes, procédé à la création d'un service de domiciliation des personnes sans domicile stable

conformément à l'obligation légale posée par l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles ; que, dès lors, les conclusions tendant à l'annulation de la décision implicite révélée par l'abstention du CCAS de Bobigny de créer un service de domiciliation et les conclusions à fin d'injonction des requêtes n° 1704435 et 1708403 sont devenues sans objet ;

En ce qui concerne la délibération en date du 21 mars 2017 :

8. Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales : *« Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé. / La chambre régionale des comptes saisie, soit par le représentant de l'Etat dans le département, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt, constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante. Elle opère cette constatation dans le délai d'un mois à partir de sa saisine et adresse une mise en demeure à la collectivité territoriale concernée. / Si, dans un délai d'un mois, cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, la chambre régionale des comptes demande au représentant de l'Etat d'inscrire cette dépense au budget et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Le représentant de l'Etat dans le département règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite »* ;

9. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que les contestations relatives à l'inscription d'une dépense obligatoire doivent être soumises à la chambre régionale des comptes par le préfet, le comptable public ou les personnes intéressées ; que ces dispositions font obstacle à ce que les autorités ou personnes ainsi énumérées défèrent au juge de l'excès de pouvoir la délibération par laquelle un conseil municipal refuse d'inscrire une dépense au budget communal ; qu'ainsi, la demande tendant à l'annulation de la délibération du conseil d'administration du CCAS de Bobigny n°10-21/03/2017 en date du 21 mars 2017 fixant le budget primitif de l'établissement, en tant qu'elle ne mentionne pas la dépense relative à la création du service de domiciliation mentionné à l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles, n'est pas recevable ; que, par suite, il a lieu d'accueillir la fin de non-recevoir opposée sur ce point par le CCAS de Bobigny ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

10. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge des associations requérantes, qui ne sont pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par le CCAS de Bobigny au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge du CCAS de Bobigny une somme de 1 000 euros au titre des frais exposés par l'association « Médecins du monde », l'association « Le Secours catholique-Caritas France » et l'association « Dom' Asile » et non compris dans les dépens ;

## D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la requête tendant à l'annulation de la décision implicite révélée par l'abstention du CCAS de Bobigny de créer un service de domiciliation et sur les conclusions à fin d'injonction.

Article 2 : Le CCAS de Bobigny versera aux associations « Médecins du monde », « Le Secours catholique-Caritas France » et « Dom' Asile » prises dans leur ensemble, la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des deux requêtes est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association « Médecins du monde », à l'association « Le Secours catholique-Caritas France », à l'association « Dom' Asile » et au centre communal d'action sociale de Bobigny.

Délibéré après l'audience du 15 mars 2018, à laquelle siégeaient :

Mme Anne Seulin, président,  
Mme Irline Billandon, premier conseiller,  
M. Laurent Buisson, premier conseiller,

Lu en audience publique le 29 mars 2018.

Le rapporteur,

Signé

L. Buisson

Le président,

Signé

A. Seulin

Le greffier,

Signé

B. Ndigo

La République mande et ordonne au préfet de la Seine-Saint-Denis, en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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.

 Certifiée  
conforme :   
Le Greffier en Chef  
Et par délégation le Greffier