Conseil d'État

N° 407426
ECLI:FR:CECHR:2018:407426.20180709
Mentionné aux tables du recueil Lebon

1ère et 4ème chambres réunies

Mme Cécile Chaduteau-Monplaisir, rapporteur
M. Rémi Decout-Paolini, rapporteur public
SCP DELAMARRE, JEHANNIN, avocats

Lecture du lundi 9 juillet 2018

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

1° Sous le n° 407426, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 1er février et 28 avril 2017 et le 13 juin 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, les départements du Val-d'Oise, de l'Essonne, de Seine-et-Marne et des Yvelines demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2016-1814 du 21décembre 2016 relatif aux principes généraux de la tarification, au forfait global de soins, au forfait global dépendance et aux tarifs journaliers des établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes relevant du I et du II de l'article L. 313-12 du code de l'action sociale et des familles ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 408292, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 22 février, 28 avril et 13 juin 2018, le département des Hauts-de-Seine demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :
- la Constitution ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Cécile Chaduteau-Monplaisir, maître des requêtes,

- les conclusions de M. Rémi Decout-Paolini, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Delamarre, Jéhannin, avocat des départements du Val d'Oise, de l'Essonne, de Seine-et-Marne, des Yvelines et des Hauts-de-Seine.

Considérant ce qui suit :

1. Par deux requêtes qu'il y a lieu de joindre, les départements du Val-d'Oise, de l'Essonne, de Seine-et-Marne et des Yvelines, d'une part, et le département des Hauts-de-Seine, d'autre part, demandent l'annulation pour excès de pouvoir du même décret du 21 décembre 2016 relatif aux principes généraux de la tarification, au forfait global de soins, au forfait global dépendance et aux tarifs journaliers des établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes relevant du I et du II de l'article L. 313-12 du code de l'action sociale et des familles.

Sur l'intervention du département de la Drôme :

2. Le département de la Drôme justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation du décret attaqué. Ainsi, son intervention au soutien de la requête des départements du Val-d'Oise, de l'Essonne, de Seine-et-Marne et des Yvelines est recevable.

Sur la légalité du décret attaqué :

4. L'article L. 314-2 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction issue de l'article 58 de la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement, prévoit que les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes et les petites unités de vie, mentionnés au I et au II de l'article L. 313-12 du même code, sont financés par un forfait global relatif aux soins, par des tarifs journaliers afférents aux prestations relatives à l'hébergement, ainsi que par : " 2° Un forfait global relatif à la dépendance, prenant en compte le niveau de dépendance moyen des résidents dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat, fixé par un arrêté du président du conseil départemental et versé aux établissements par ce dernier au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie mentionnée à l'article L. 232-8 (...) ". L'allocation personnalisée d'autonomie, qui peut être versée, en vertu des articles L. 232-8 et suivants du même code, lorsque son bénéficiaire est hébergé en établissement, vise, en vertu de l'article L. 232-1 de ce code, à permettre une prise en charge adaptée à leurs besoins des personnes âgées qui, se trouvant dans l'incapacité d'assumer les conséquences du manque ou de la perte d'autonomie liés à leur état physique ou mental, ont besoin d'une aide pour l'accomplissement des actes essentiels de la vie ou dont l'état nécessite une surveillance régulière.

En ce qui concerne la valeur du " point GIR " départemental :

5. Les dispositions attaquées de l'article 2 du décret du 21 décembre 2016, prises pour l'application de l'article L. 314-2 précité du code de l'action sociale et des familles, modifient notamment les articles R. 314-172 à R. 314-175 du même code pour préciser les modalités de calcul du forfait

global relatif à la dépendance, qui est à la charge du département d'implantation de l'établissement. Selon les articles R. 314-173 et R. 314-175 ainsi modifiés, le forfait global relatif à la dépendance est déterminé en fonction, d'une part, du niveau de perte d'autonomie moyen des personnes hébergées, apprécié en nombre de " points GIR " (groupes iso-ressources), et, d'autre part, de la valeur du " point GIR " départemental, fixée chaque année par le président du conseil départemental, à un niveau au moins égal à la valeur arrêtée l'année précédente. En outre, l'article 5 du décret attaqué prévoit que, pour l'exercice 2017, la valeur du " point GIR " départemental est calculée en divisant le total des charges nettes autorisées qui entrent en compte dans le calcul du tarif journalier afférent à la dépendance par le nombre de " points GIR " de l'ensemble des établissements du département pour l'exercice 2016.

6. D'une part, en vertu de l'article 34 de la Constitution, il n'appartient qu'à la loi de fixer tant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, au nombre desquelles figure le libre exercice d'une activité professionnelle, que les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de la sécurité sociale et de l'aide sociale. Relèvent en conséquence de la compétence législative le principe de l'encadrement du régime financier et de la tarification des personnes morales de droit privé gérant des établissements et services intervenant dans le champ de l'action sociale. De même, il revient au seul législateur de définir, avec une précision suffisante quant à leur objet et à leur portée, les catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire, tels certains des frais exposés par les personnes accueillies dans des établissements et services relevant du champ de l'action sociale, qu'ils soient gérés par des personnes morales de droit privé ou de droit public. En revanche, il appartient au pouvoir réglementaire de mettre en oeuvre les règles posées par le législateur, notamment en précisant les éléments et les modalités de calcul des dépenses considérées.

7. En imposant au président du conseil départemental de fixer la valeur du " point GIR " départemental à un niveau au moins égal à la valeur arrêtée l'année précédente, pour garantir le niveau, en valeur, du financement de la dépendance des personnes accueillies dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes et les petites unités de vie, à niveau de perte d'autonomie moyen constant, le pouvoir réglementaire s'est borné à mettre en oeuvre, sans le dénaturer, le principe selon lequel le département verse aux établissements, au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie, un forfait global relatif à la dépendance, dont il fixe le montant et qui prend en compte le niveau de dépendance moyen des résidents. Par suite, les départements requérants ne sont pas fondés à soutenir que les dispositions qu'ils critiquent méconnaîtraient le principe de libre administration des collectivités territoriales ni l'article L. 314-2 du code de l'action sociale et des familles.

8. D'autre part, le principe d'égalité n'implique pas que des établissements et services se trouvant dans des situations différentes doivent être soumis à des règles différentes. Par suite, les départements requérants ne sont pas fondés à soutenir que la prise en compte uniforme du coût de la dépendance au sein de chaque département, par la fixation d'un unique " point GIR " départemental sans distinction selon le statut des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes et les charges qui en découlent, méconnaîtrait le principe d'égalité.

En ce qui concerne la modulation du forfait global relatif à la dépendance en fonction de l'activité réalisée :

9. Le II de l'article 5 du décret 21 décembre 2016 prévoit que, pour l'exercice 2017, le forfait global relatif à la dépendance ne fait pas l'objet d'une modulation en fonction de l'activité. Pour les exercices suivants, l'article R. 314-174 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction issue de l'article 2 du même décret, prévoit que ce forfait n'est minoré que si le taux d'occupation de l'établissement est inférieur à un seuil fixé par arrêté interministériel et que le

pourcentage de minoration est égal à la moitié de la différence entre ce seuil et le taux d'occupation constaté, l'autorité de tarification pouvant en outre tenir compte de situations exceptionnelles pour ne pas appliquer tout ou partie de la modulation. En prévoyant de telles modalités de calcul, le pouvoir réglementaire a mis en oeuvre, sans les dénaturer, les principes fixés par la loi. Les départements requérants ne sont, par suite, pas fondés à soutenir que le décret méconnaîtrait, sur ce point, le principe de libre administration des collectivités territoriales.

10. Il résulte de tout ce qui précède que les départements du Val-d'Oise, de l'Essonne, de Seine-et-Marne, des Yvelines et des Hauts-de-Seine ne sont pas fondés à demander l'annulation du décret qu'ils attaquent.

Sur les frais liés au litige :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que les sommes demandées par les départements requérants sur son fondement soient mises à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans les présentes instances.

D E C I D E :

Article 1er : L'intervention du département de la Drôme est admise.
Article 2 : Les requêtes des départements du Val-d'Oise, de l'Essonne, de Seine-et-Marne, des Yvelines et des Hauts-de-Seine sont rejetées.
Article 3 : La présente décision sera notifiée, pour l'ensemble des départements ayant présenté la requête n° 407426, au département du Val-d'Oise, premier dénommé, au département de la Drôme, au département des Hauts-de-Seine et à la ministre des solidarités et de la santé.
Copie en sera adressée au Premier ministre.