N° 393665
Caisse d'allocations familiales de Lille

N° 395181
Association Les amis de Tahitou

1ère sous-section jugeant seule
Séance du 24 mars 2016
Lecture du 6 mai 2016

CONCLUSIONS

M. Jean LESSI, rapporteur public

Nous prononcerons des conclusions communes sur ces dossiers qui soulèvent deux questions voisines de répartition des compétences entre le juge administratif de droit commun et les juridictions spécialisées de la tarification sanitaire et sociale.

1. Le premier litige (393665) concerne la caisse d'allocations familiales de Lille, qui a géré jusqu'en 1994 le centre d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) « La Phalecque » situé à Lompret (Nord). A partir de 1986, le financement des CHRS a été assuré non plus par des prix de journée mais par une dotation globale de financement versée par l'Etat (décret n° 85-1458 du 30 décembre 1985). Ce décret prévoyait qu'à titre transitoire, l'Etat verserait des acomptes mensuels.

Or il semble que l'Etat s'est montré mauvais payeur, si bien que la CAF a dû consentir au CHRS des avances de trésorerie d'un montant total de 570 000 euros1, dont seule une partie lui a été remboursée. C'est ainsi que vingt-cinq ans plus tard, en 2011, la CAF, après une vaine demande préalable, a demandé au TA de Lille de condamner l'Etat à lui verser le reliquat de 315 000 euros.

Mais le tribunal, suivi sur ce point par la cour administrative d'appel de Douai, a estimé que le litige relevait de la compétence des juridictions spécialisées de la tarification et a transmis le dossier au tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale (TITSS) de Nancy, en application de l'article R. 351-3 du code de justice administrative. Or, par un jugement du 18 septembre 2015, le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale de Nancy, estimant que l'affaire ne relevait pas de sa compétence, a transmis, en application

[1] Art. 37 du décret du 30 décembre 1985 : « Si, en ce qui concerne le premier exercice d'application, la dotation globale n'est fixée qu'après le 1er janvier, le commissaire de la République met en paiement des acomptes mensuels sur la base du quinzième du montant total des prix de journées versés par l'Etat à l'établissement au cours des douze derniers mois dont le résultat est connu. (…) Les règlements effectués par l'Etat en 1986 au titre des facturations de prix de journée 1985 sont déduits des versements mensuels prévus à l'article 36, le solde de la dotation étant versé l'année suivante. (…) ».

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

de l'article R. 351-6 du CJA[2], le dossier au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat.

Les TITSS et la CNTSS, héritière de l'ancienne section permanente du Conseil supérieur de l'aide sociale, ont une compétence d'attribution, auparavant codifiée à l'article 201 du code de la famille et de l'aide sociale, désormais à l'article L. 351-1 du code de l'action sociale et des familles. Le texte d'origine ne mentionnait que les décisions de fixation du « prix de journée », avant que la loi n° 83-25 du 19 janvier 1983 y ajoute la « dotation globale ». Désormais, entrent dans le portefeuille du juge spécialisé les recours contre une longue liste de décisions tarifaires, à savoir les « décisions prises par [diverses autorités] déterminant les dotations globales, les dotations annuelles, les forfaits annuels, (…) les prix de journée et autres tarifs des établissements et services sanitaires, sociaux et médico-sociaux (…). » Seules sont visées, littéralement, les décisions « déterminant » ces différentes formes de tarifs.

Cependant, votre jurisprudence a fait une lecture extensive de cette clause attributive, en attrayant dans l'orbite des juridictions spécialisées « les contentieux annexes ou accessoires qui en sont le complément naturel », comme l'indiquait J-H Stahl dans ses conclusions sur CE avis 21 juin 2006, Mme Debarge, n° 290909, au Recueil. Vous avez ainsi admis la compétence des TITSS pour connaître des litiges tendant au reversement par un établissement de financements qui n'auraient pas été employés conformément à leur objet ou dont l'emploi n'aurait pas été justifié (CE n° 290909) – le code (art. R. 314-104) prévoyait alternativement le reversement ou l'imputation sur des exercices ultérieurs). De même, relèvent des TITSS des litiges indemnitaires qui n'ont d'autre objet que d'obtenir l'attribution des sommes qui résulteraient de la réformation des arrêtés tarifaires visée par l'art. L. 351-1 (CE, 11 janv. 2008, *Association Les Parentèles*, n° 304476, aux Tables) : « de telles conclusions, qui sont exclusivement relatives à la créance que l'association requérante prétend tirer de la méconnaissance de son droit à la fixation d'un tarif conforme aux textes en vigueur, se rattachent à des litiges au fond qui ont en réalité le même objet que les recours de plein contentieux que l'association a introduits ou aurait pu introduire devant le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale ».

Trois préoccupations nous semblent animer cette lecture extensive. D'une part, le souci de tailler devant le juge spécialisé un bloc de compétences cohérent, en attrayant devant lui des litiges soulevant des questions analogues, voire supposant des appréciations identiques à celles qu'implique son cœur de métier. Dans ces deux précédents, il s'agissait fondamentalement de se prononcer sur le montant du tarif dû à l'établissement. D'autre part, la prise en compte des interférences pouvant exister entre ces différents compartiments contentieux. J-H Stahl rappelait ainsi, toujours dans la même affaire, que l'affectation du résultat pouvait se répercuter sur le tarif des exercices ultérieurs. Enfin, on trouve dans le précédent de 2008 un parfum d'exception de recours parallèle, visant à éviter le contournement de la clause attributive, exception qui prête toutefois à conséquences non pas sur le terrain de la recevabilité, mais sur celui de la compétence.

[2] « (…) Lorsque le président d'une juridiction administrative autre qu'une cour administrative d'appel ou un tribunal administratif, à laquelle un dossier a été transmis en application du premier alinéa de l'article R. 351-3, estime que cette juridiction n'est pas compétente, il transmet le dossier, dans le délai de trois mois suivant la réception de celui-ci, au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, qui règle la question de compétence et attribue le jugement de tout ou partie de l'affaire à la juridiction qu'il déclare compétente. »

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Ces préoccupations se retrouvent *mutatis mutandis* dans votre jurisprudence relative à la délimitation de la compétence du juge spécialisé de l'aide sociale, déduisant de leur compétence pour connaître des litiges « relatifs » à certaines prestations (not. le RMI) leur compétence au sujet du recouvrement de prestations versées à tort (CE, 30 décembre 2003, *Moualek*, aux Tables) ou pour les demandes de remise gracieuse sur la répétition d'indus de ces prestations (CE, 27 avril 1988, *Boukaryata*, au Recueil p.18). Cette plasticité a toutefois ses limites[3], mais il vous est arrivé, dans cette logique de capillarité, de faire preuve d'audace (CE, 9 déc. 2005, *Grangeon*, au Recueil : la compétence du juge de l'aide sociale pour connaître des recours contre les décisions en matière d'admission à l'aide médicale de l'Etat s'étend aux décisions par lesquelles les directeurs des CPAM statuent au nom de l'Etat et pour son compte sur les demandes de paiement des prestations réalisées au profit de personnes bénéficiaires, présentées par les professionnels de santé – qui supposent d'apprécier l'étendue des droits à l'AME).

Pour en revenir au cas d'espèce, nous pensons que la récupération du reliquat non remboursé sur les avances consenties par la CAF à raison de l'insuffisance des acomptes de l'Etat n'est pas détachable de la question du tarif dû par l'Etat, pour des raisons d'objet du litige et de nature des appréciations à porter par le juge. Certes, le litige ne porte sur aucun des « tarifs » énumérés à l'art. L. 351-1. Mais c'est parce qu'il porte sur le système transitoire de tarification issu du décret de 1985, qu'il convient d'assimiler aux tarifs expressément listés entre lesquels – prix de journée et dotation globale – il avait vocation à faire la soudure. En outre, la résolution du litige – à supposer le recours recevable et non prescrit – peut impliquer une appréciation du montant des sommes dues pour les années en cause en application des dispositions du code relatives au mode de financement des CHRS. Enfin, ce dossier n'est pas exempt du parfum d'exception de recours parallèle que nous avons déjà évoqué, la démarche de la CAF pouvant donner le sentiment que l'organisme cherche à récupérer ce qu'elle aurait peut-être pu réclamer en exerçant des recours contre les décisions tarifaires prises par l'Etat à la suite de l'exercice transitoire de 1986.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous vous proposerons de renvoyer l'affaire au TITSS de Nancy.

2. Le litige appelé sous le second numéro (395181) est d'un traitement plus malaisé.

Par un arrêté du 7 novembre 2014, le préfet du Gard a prononcé la fermeture définitive, à compter du 1er juillet, du centre éducatif renforcé des Cévennes – établissement social, au sens de l'article L. 312-1 du CASF, soumis à une tarification au prix de journée. Ce CER était géré par l'association Les amis de Tatihou. Dans ce même arrêté, le préfet a « clôturé les comptes » du centre et « arrêté le total des charges » – c'est l'enjeu du litige - à environ 300 000 euros, en précisant que cette somme « fera l'objet d'un mandatement global ». L'association gestionnaire avait initialement proposé de retenir un montant de charges plus élevé, mais l'Etat avait rejeté ou réduit certains postes de dépenses (astreintes de personnels, …). Souhaitant visiblement éviter de trouver porte close, l'association a alors

[3] CE, 16 nov. 2009, Mme *W*..., n° 327236, aux Tables : incompétence des juridictions de l'aide sociale pour un litige relatif à la « prime de Noël » ou, CE, 9 avr. 2010, *D*..., nb° 329759, aux Tables, pour la contestation d'un refus du département de prendre en charge le financement de la formation professionnelle d'un allocataire du revenu minimum d'insertion

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

introduit en décembre 2014, deux recours parallèles contre cet arrêté : l'un devant le TA de Nîmes et l'autre devant le TITSS de Bordeaux.

Son zèle n'a pas été couronné de succès. Par une ordonnance du 19 décembre 2014, prise sur le fondement du 2° de l'article R. 222-1 du CJA, le président de la 3e chambre du TA de Nîmes a rejeté sa requête comme portée devant une juridiction incompétente, après avoir estimé que le TITSS de Bordeaux était seul compétent – étant précisé que le 2° de l'art. R. 222-1 ne devrait en principe servir qu'à évacuer les requêtes portées devant un ordre incompétent », et non en cas d'incompétence au sein de la juridiction administrative. Or, par un jugement du 4 novembre 2015, le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale de Bordeaux a également rejeté la requête de l'association comme portée devant une juridiction incompétente. Soucieux d'éviter le déni de justice – que le double recours visait à éviter – le TITSS vous a transmis le dossier en faisant application « par analogie » [nous citons son jugement] de l'article R. 351-6 du CJA.

Il est vrai qu'à la lettre cet article R. 351-6 ne permet à toute juridiction administrative, y compris spécialisée, de transmettre au président de la section du contentieux le soin de régler une question de compétence, que si cette juridiction entend décliner sa propre compétence et que si le dossier lui a été transmis par une autre juridiction en application de l'art. R. 351-3 – et non d'un dossier dont elle aurait directement été saisie par le justiciable. Tel était le cas dans le dossier précédent. Tel n'est pas le cas ici. Et l'art. R. 351-3 réserve lui-même expressément la faculté de transmettre spontanément un problème d'aiguillage au président de la section du contentieux « en cas de difficultés particulières » qu'aux juridictions de droit commun. Mais, dans la configuration très particulière du litige, nous vous proposons d'admettre l'audacieuse assimilation à laquelle a habilement procédé le TISS, et de vous prononcer sur la question de compétence. Retenir la solution contraire reviendrait à contraindre l'association à faire appel, puis à se pourvoir devant vous pour que vous puissiez alors seulement, le cas échéant, procéder à un règlement de juges. Imposer une démarche aussi fastidieuse n'est pas de bonne administration de la justice.

Venons-en à la question de compétence. Une première difficulté est que vous êtes en présence d'une bien curieuse décision de « clôture des comptes », dont on peut s'interroger un instant de raison sur la base légale et sur la portée. Trois séries de dispositions du CASF peuvent venir à l'esprit. L'article R. 314-49, d'abord prévoit l'établissement chaque année d'un compte administratif de clôture de chaque exercice, avec affectation du résultat sur décision de l'autorité administrative ; mais ce processus, récurrent, ne vise a priori par l'ultime clôture, et les dispositions relatives à l'affectation (art. R. 314-53) n'ont de sens qu'en rapport avec un exercice ultérieur - or d'exercice ultérieur, il n'y en aura ici plus. Entrent ensuite en ligne de compte les dispositions spécifiques à la cessation d'activité d'un établissement. L'article R. 314-97 prévoit le reversement à un établissement ou service poursuivant un but similaire du montant des amortissements cumulés des biens, des provisions non utilisées et des réserves de trésorerie apparaissant au bilan de clôture (cf., sur l'illégalité partielle entachant cette disposition, CE, 2 oct. 2013, *Association chrétienne de réadaptation*, n° 366884, aux Tables). Mais l'arrêté litigieux ne se situe pas dans ce cadre. Reste l'article R. 314-98, qui permet à l'autorité compétente de « tenir compte, lors de la fixation du tarif du dernier exercice, du paiement des indemnités et charges annexes résultant du licenciement du personnel », sous réserve de respecter l'art. R. 314-97. Peut-être l'administration a-t-elle entendu fixer, par l'arrêté litigieux, le « tarif de clôture » de l'établissement, en mandatant les recettes de tarifications dues au terme d'un processus budgétaire ad hoc.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Nous pensons que vous n'avez pas à trancher cette question de qualification[4], dont ne dépend pas selon nous l'attribution de la requête. Nous admettons qu'il y a matière à hésitation. Un tel arrêté de clôture n'entre pas dans l'énumération de l'article L. 351-1 – sauf à considérer, nous venons de le dire, qu'il doit s'analyser comme la fixation d'un « tarif » de clôture.

Plus encore, vous pourriez avoir le sentiment d'avoir déjà admis, dans votre propre jurisprudence, la compétence des juridictions de droit commun pour connaître de recours dirigés contre les décisions de dévolution de crédits à un établissement tiers poursuivant un but similaire prises sur le fondement de l'art. R. 314-97 (v. en ce sens, CE, 28 oct. 1992, *Association d'aide matérielle et intellectuelle aux personnes inadaptées*, n° 84235, aux Tables ; CE, 29 juil. 2002, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ association « Entraide solidarité handicap 89 »*, n° 244107, inédite). Or le point commun entre ces décisions et l'acte ici en litige est que leur auteur doit en quelque sorte « arrêter les compteurs » en fixant, le cas échéant provisoirement, le montant de certains postes comptables. Les appréciations à porter dans un cas et dans l'autre se recoupent donc, au moins en partie.

Pour autant, nous pensons que le cadre jurisprudentiel que nous vous avons rappelé s'agissant de l'affaire précédente conduit plus naturellement à retenir une approche large de la compétence des TITSS. D'abord, les appréciations à porter sur la légalité de l'acte attaqué ne sont pas d'une nature différente de celles que le juge du tarif doit porter sur les arrêtés tarifaires ou les décisions d'affectation du résultat. Elles nous semblent même, comme en témoigne le cas d'espèce, identiques : des postes de charges ont été rejetés comme excessifs ou non justifiés (frais d'astreintes des personnels, …): c'est la logique de l'article R. 314-52, qui permet à « *l'autorité de tarification (...), avant de procéder à l'affectation d'un résultat, [d'] en réformer d'office le montant en écartant les dépenses qui sont manifestement étrangères, par leur nature ou par leur importance, à celles qui avaient été envisagées lors de la procédure de fixation du tarif, et qui ne sont pas justifiées par les nécessités de la gestion normale de l'établissement*. » Tels sont bien les termes du débat en l'espèce.

Par ailleurs, vous ne devez selon nous pas être arrêtés par le trouble, purement optique, tenant à l'absence d'incidence de l'acte litigieux sur les exercices ultérieurs. Certes, J-H Stahl soulignait, au soutien de sa proposition d'attraction dans le champ de compétence des TISS des décisions de reversements prises en cas de dépenses injustifiées, que le « mécanisme pouvait, au surplus, avoir une incidence sur le montant des ressources des années ultérieures » - l'idée étant de ne pas dissocier l'amont et l'aval, ne pas couper une chaîne d'actes imbriqués. Ici, bien sûr, il s'agit du dernier tarif du CER. Mais, précisément, il est le dernier acte, l'aboutissement d'une chaîne tarifaire dont l'ensemble des maillons ressortit à la compétence des TITSS. Nous ne vous proposerons pas de les amputer de cet appendice.

Nous vous proposons donc d'attribuer au TITSS le soin de juger ce qui est fondamentalement une décision de tarification. Quant à la compétence du juge de droit commun pour les décisions de dévolution, à suppose cette solution établie, elle pourrait s'expliquer par la nature particulière de cette décision, qui sort du face-à-face entre l'autorité de tarification et l'établissement tarifé, et intéresse le tiers bénéficiaire.

---

[4] Qui ne serait le cas échéant susceptible de se répercuter sur votre analyse que si vous estimiez que cet acte insusceptible de recours (et, comme tel, insusceptible de tomber dans l'escarcelle d'un juge d'attribution – encore que cette approche doive être nuancée : cf. CE, 16 nov. 2009*, Association Mars 95*, n° 325632, aux Tables)

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Contrairement au dossier précédent, vous ne pourrez échapper à un règlement de juge, le TITSS ayant expressément décliné sa compétence. Vous déclarerez donc son jugement, sur ce point, nul et non avenu – alors qu'il n'en est nul besoin sous l'autre numéro.

Tel est le sens de nos conclusions.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.