

N° 398347  
M. E...  
Mme B...

1<sup>ère</sup> et 6<sup>ème</sup> chambres réunies  
Séance du 16 septembre 2016  
Lecture du 26 septembre 2016

## CONCLUSIONS

**M. Jean LESSI, rapporteur public**

Quel est, des juridictions de la tarification sanitaire et sociale ou des juridictions de droit commun, la juridiction compétente pour connaître d'un contentieux relatif au forfait journalier d'un lieu de vie et d'accueil (LVA) ? Telle est la question que soulève le pourvoi formé par M. E... et Mme B... contre une ordonnance du 14 mars 2016 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif (JRTA) de Toulouse a décliné la compétence des juridictions de droit commun pour connaître d'un référé-suspension dirigé contre un arrêté par lequel le président du conseil départemental de l'Aveyron a fixé le forfait journalier du LVA « Le Brox », autorisé à accueillir sept mineurs et jeunes majeurs sur le territoire de la commune de Brusque.

Les LVA sont, vous le savez, des microstructures, souvent familiales, qui accueillent dans un cadre non institutionnel des jeunes en souffrance placés en général par l'aide sociale à l'enfance ou la protection judiciaire de la jeunesse, mais aussi par des établissements sociaux et médico-sociaux, voire directement par leur famille. Si ces structures remontent aux années 1960, leur histoire juridique commence réellement avec la loi du 2 janvier 2002, qui voit leur entrée dans le code de l'action sociale et des familles, et marque le point de départ de la cristallisation progressive d'un régime juridique et financier *ad hoc*. Et toute cette histoire, dont vous avez déjà connu plusieurs épisodes contentieux, est marquée par la tension entre une nécessaire institutionnalisation et le souci de ne pas casser l'originalité du modèle, avec en guise de fil rouge le repoussoir de l'assimilation entière aux établissements sociaux et médico-sociaux.

Pour schématiser, le régime des LVA, qui sont autorisés par l'autorité administrative et financés par un forfait journalier, se situe dans un entre-deux. Mais en matière de compétence juridictionnelle, l'entre-deux n'est pas concevable, il faut choisir. Et nous pensons, comme le JRTA de Toulouse ou comme d'ailleurs la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale (18 déc. 2015, *SARL Logis de Berri*, n° A.2013-18), que le juge compétent pour connaître du tarif d'un LVA est, assez intuitivement, le juge du tarif, et non le juge administratif de droit commun.

Au-delà de la simplicité terminologique apparente, la question est complexe, et les textes peuvent sembler, en première lecture, plaider pour la thèse inverse.

La clause d'attribution de compétence au profit des juridictions spécialisées de la tarification, TITSS et CNTSS, figure à l'article L. 351-1 du CASF dont ne nous vous donnerons qu'en partie lecture, tant ses airs d'inventaire à la Prévert portent en germe à la fois la difficulté du jour et la solution du problème : « *Les recours dirigés contre les décisions prises par le [préfet], le directeur général de l'agence régionale de santé et le président du conseil départemental, séparément ou conjointement, [ou les autres autorités compétentes], déterminant les dotations globales, les dotations annuelles, les forfaits annuels, les dotations de financement des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation, les remboursements forfaitaires, subventions obligatoires aux établissements de santé (...), les prix de journée et autres tarifs des établissements et services sanitaires, sociaux et médico-sociaux de statut public ou privé et d'organismes concourant aux soins, sont portés, en premier ressort, devant le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale.* »

Cette compétence est donc définie par le croisement d'un critère matériel – il faut un tarif – et d'un critère organique – il faut avoir affaire à un « établissement et service sanitaire, social et médico-social » ou à un « organisme concourant aux soins ». Il est hors de portée de regarder comme des organismes concourant aux soins les LVA qui, aux termes de l'article D. 316-1 du CASF, « vise[nt], par un accompagnement continu et quotidien, à favoriser l'insertion sociale des personnes accueillies », sans dimension de prise en charge sanitaire. Peut-on en revanche les regarder comme des « établissements et services sociaux et médico-sociaux » ?

*A priori*, certainement pas, le législateur ayant au contraire pris soin, on l'a déjà dit, d'éviter l'assimilation, ce dont témoigne l'architecture comme le contenu de l'article L. 312-1 du CASF. Le I de cet article dispose que « *I. - Sont des établissements et services sociaux et médico-sociaux, au sens du présent code, les établissements et les services, dotés ou non d'une personnalité morale propre, énumérés ci-après : (...)* ». Suit une liste, qu'il est inutile de vous rappeler, d'établissements et de services. Puis l'on trouve un III, issu de la loi de 2002, aux termes duquel « *Les lieux de vie et d'accueil qui ne constituent pas des établissements et services sociaux ou médico-sociaux au sens du I doivent faire application des articles L. 311-4 à L. 311-8. Ils sont également soumis à l'autorisation mentionnée à l'article L. 313-1 et aux dispositions des articles L. 313-13 à L. 313-25, (...). Un décret fixe le nombre minimal et maximal des personnes que ces structures peuvent accueillir et leurs règles de financement et de tarification.* »

Deux arguments plaident donc contre l'assimilation. D'une part, la loi définit, par voie d'énumération, ce qu'est un établissement ou service social ou médico-social « au sens du présent code » ; or dans cette énumération du I ne figurent pas les LVA, confinés dans le III. D'autre part, le III prend bien soin d'instituer un régime délibérément distinct pour les LVA « qui ne sont pas des ESSMS », c'est-à-dire pour les LVA qui n'ont pas une double casquette – car on peut tout à fait concevoir qu'un établissement du I cherche à abriter sous son aile, en complément de son cœur d'activité, un LVA.

Nous ajouterons que le III proclame d'autant plus fort, en droit, le principe de non-assimilation d'un LVA aux ESSMS du I, que, en fait, les apparences conduiraient sinon à les assimiler aisément. Parmi les ESSMS figurent notamment, au 1° du I, « *Les établissements ou services prenant en charge habituellement, y compris au titre de la prévention, des mineurs et des majeurs de moins de vingt et un ans relevant des articles L. 221-1, L. 222-3 et L. 222-5* », ou, autre exemple, au 9° du I, « *Les établissements ou services qui assurent l'accueil et l'accompagnement de personnes confrontées à des difficultés spécifiques en vue de favoriser l'adaptation à la vie active et l'aide à l'insertion sociale et professionnelle (...)* ». On retrouve

le public-cible privilégié des LVA. Nous ne vous proposons donc pas de faire un effort d'interprétation de l'article L. 312-1 lui-même.

Mais nous pensons possible, et souhaitable, de vous proposer une interprétation modérément constructive de l'article L. 351-1. En effet, votre jurisprudence n'a jamais fait d'interprétation excessivement restrictive de cette clause attributive de compétence, et a au contraire été soucieuse de tracer un bloc de compétences relativement cohérent au profit du juge de la tarification, en optant pour une vision souple des deux critères, matériel et organique, déjà mentionnés.

La difficulté la plus fréquente a porté sur l'interprétation de la notion de tarif dans laquelle vous avez décidé de ranger des actes qui, en dépit de la longueur de l'énumération des formes de tarifs imaginables et de la clause-balai des « autres tarifs », ne rentraient pas aisément dans les cases de cette nomenclature. Vous avez ainsi attiré 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 R...*, 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)<sup>1</sup>.

Ici, le verrou ne tient pas à la notion de « tarif » - il est évident que le forfait journalier est un tarif – mais au critère organique. Cependant, vous retenez également une approche fonctionnelle de la notion d'établissement ou service social et médico-social pour l'application des dispositions relatives à la compétence des juridictions du tarif, autrefois codifiées à l'article 185-1 du code de la famille et de l'aide sociale. Vous avez ainsi assimilé à des établissements sociaux et médico-sociaux des structures associatives dont l'activité n'entrait pas spontanément dans la nomenclature des établissements et services dressée par le code (v. CE, 17 mars 1997, Syndicat santé et services sociaux, n° 181905, inédite, s'agissant d'une association offrant des services d'aide ménagère ; CE, 29 déc. 1997, Association amicale du nid, n° 160139, aux Tables).

Nous vous proposons aujourd'hui, dans la continuité de ces précédents, d'adopter une approche souple et de retenir la compétence des juridictions spécialisées, pour trois séries de raisons.

En premier lieu, l'absence de mention des LVA à l'article L. 351-1 ne s'explique pas par une intention délibérée du législateur de ne pas les soumettre à la compétence de la juridiction du tarif – il n'y a nulle trace d'une telle intention dans les travaux préparatoires des lois successives – mais par le « retard » de la nomenclature figurant dans cet article sur la diversification rapide des structures, dont la reconnaissance des LVA par la loi est l'un des derniers avatars. Considérer qu'ils sont dans le champ de l'article L. 351-1 constitue une actualisation de la nomenclature à notre avis conforme à l'objet de cette disposition.

En deuxième lieu, si les LVA sont soigneusement distingués, par l'article L. 312-1, des ESSMS, leur régime juridique est d'ores et déjà en grande partie emprunté à celui de ces

---

<sup>1</sup> 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).

établissements et services, dans lequel le législateur est allé piocher les principes transposables et ceux dont l'application aux LVA serait au contraire inopportune. Nous ne nions pas la spécificité des LVA, et la nécessité de la maintenir, mais il convient de la ramener à sa raison d'être : la spécificité des règles de fond, d'organisation et de fonctionnement. L'identité du juge compétent en matière tarifaire est en revanche sans incidence sur le fond du droit.

En troisième et dernier lieu, l'interprétation large du champ de la compétence du juge du tarif nous paraît conforme, voire requise, par la finalité ayant présidé à la création de ce juge : il s'agit d'un juge spécialisé sur cette matière hautement technique et complexe, et dont l'office de juge de plein contentieux est lui-même calibré sur mesure pour cette matière. Parmi les deux clés d'entrée de l'article L. 351-1, la matière tarifaire nous paraît, pour tout dire, être la clé principale. En l'espèce, il s'agit d'un tarif, certes bâti sur des bases plus frustes qu'une dotation globale de financement, mais d'une nature identique à celle des autres litiges dont connaissent les TITSS.

Nous admettons que la solution proposée présente un inconvénient non négligeable : ouvrir le prétoire des juridictions spécialisées du tarif, c'est fermer la porte du juge des référés de droit commun, dont la compétence, sauf en référé-liberté, se limite aux litiges dont le litige principal actuel ou potentiel relève de la compétence du juge de droit commun. Il n'existe pas dans le code de justice administrative de disposition équivalente à l'article 810 du code de procédure civile, prévoyant que les pouvoirs du président du tribunal de grande instance pour intervenir en référé « s'étendent à toutes les matières où il n'existe pas de procédure particulière de référé. » Mais cette caractéristique est inhérente à l'existence de juridictions administrative spécialisées, et ce serait se tromper de débat que d'infléchir l'interprétation extensive que vous avez, de manière constante, adoptée sur l'article L. 351-1, aux seules fins d'ouvrir la porte du référé.

Si vous nous suivez, vous écarterez le moyen tiré de ce que le juge des référés du tribunal administratif a commis une erreur de droit en écartant sa compétence.

**Par ces motifs nous concluons au rejet du pourvoi et des conclusions présentées par le département de l'Aveyron au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.**