

N° 420940, 420941, 420943,  
420944, 420945, 420961  
ASSOCIATION OHALEI YAACOV-LE  
SILENCE DES JUSTES

1<sup>ère</sup> et 4<sup>ème</sup> chambres réunies  
Séance du 1<sup>er</sup> octobre 2018  
Lecture du 12 octobre 2018

## CONCLUSIONS

**M. Charles TOUBOUL, rapporteur public**

C'est une double question de frontière juridictionnelle que la présente affaire amène à juger. L'association Ohaleï Yaacov-Le Silence des justes, auteur du pourvoi est une association spécialisée dans l'accueil des autistes et des personnes atteintes de troubles psychotiques ou apparentés. Elle gère un centre d'accueil d'urgence médicalisée pour mineurs ainsi qu'une douzaine de lieux de vie, sans autorisation administrative particulière sur les prestations d'hébergement. Le juge judiciaire y a néanmoins placé trois mineurs en dispensant les parents de contribuer aux frais de ce placement. Le département, tirant argument de l'absence d'autorisation et renvoyant l'association vers d'autres financeurs éventuels, a refusé de prendre en charge ces frais. L'association a alors saisi le tribunal administratif de Melun qui n'a fait que partiellement droit à ses demandes. Elle a ensuite saisi la cour administrative d'appel de Paris mais qui, y voyant un contentieux social relevant de la cassation directe, vous a retransmis le dossier.

1. Avant de vous interroger sur la question de savoir si la voie de l'appel était ouverte, nous pensons que vous devrez d'abord vous demander si celle des juridictions administratives de droit commun l'était, car ce litige pourrait relever des juridictions spécialisées de la tarification sanitaire et sociale.

La compétence des TITSS est définie par l'article L. 351-1 du code de l'action sociale qui leur attribue « *Les recours dirigés contre les décisions prises par le représentant de l'Etat dans le département, le directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation et le président du conseil général, séparément ou conjointement, ainsi que par le président du conseil régional et, le cas échéant, par les ministres compétents, 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 mentionnés à l'article L. 4383-5 du code de la santé publique 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* ».

Ces dispositions, un peu fastidieuses à lire, font reposer la compétence des TITSS sur 3 paramètres : la décision doit avoir été prise par certaines autorités administratives, porter sur un certain type de concours financiers et bénéficier à certains types d'établissements.

Seul le premier paramètre ne fait pas ici difficulté, puisqu'on est face à une décision du président du conseil départemental, qui a refusé de payer. Les deux autres sont plus problématiques. En l'absence d'autorisation administrative et de relation financière organisée, le rattachement à une catégorie d'établissement comme de financement est beaucoup plus compliqué.

Il est vrai que ces dispositions, alors même qu'elles instituent une compétence d'attribution, qui est par nature d'interprétation stricte, ont été volontairement interprétées de manière lâche. Il s'est en effet agi de laisser aux TITSS les contentieux qui, bien que n'entrant pas directement dans les catégories légales, pouvaient être regardées, pour reprendre les termes de J-H Stahl dans ses conclusions sur l'avis Debarge du 21 juin 2006, T. (290909) comme des *«contentieux annexes ou accessoires qui en sont le complément naturel»*.

Vous pourriez dès lors être tentés de faire un double effort en l'espèce sur la catégorie d'établissement et sur la catégorie de financement, en traitant le département comme s'il avait bénéficié d'une autorisation et déduire de celle que vous auriez retenue le type de concours financiers auquel il aurait pu prétendre. Votre jurisprudence a pu s'approcher de telles extrémités dans le passé (v. 29 déc. 1997, Assoc. amicale du Nid, n°160139 aux T. aux conclusions contraires d'Anne Daussun). Mais elle se montre aujourd'hui plus regardante.

Le cas des établissements de vie et d'accueil est éclairant à cet égard. Si vous les avez assimilés à des catégories d'établissements visés par ces dispositions, c'est en ayant pris soin de relever *« que le législateur avait entendu que, même lorsqu'ils ne constituent pas des établissements et services sociaux ou médicaux-sociaux au sens du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, les lieux de vie et d'accueil soient soumis à plusieurs dispositions applicables à ces établissements et services, en particulier à des règles de tarification [et] que cette tarification prend la forme d'un forfait journalier, qui est l'une de celles que prévoit l'article R. 314-8 de ce code pour la tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux et qui est arrêtée par l'autorité de tarification au vu d'un budget prévisionnel et à un niveau destiné à permettre la prise en charge des dépenses nécessaires à l'accueil des personnes qui leur sont adressées »* (26 sept. 2016, M. S... et Mme G..., n°398347, inédit).

Et dans le même ordre d'idée, vous avez écarté la compétence des TITSS lorsque l'acte en cause ne portait pas sur un « tarif » au sens d'un niveau de financement réglementé mais d'un « prix » fixé par un établissement comme n'importe quel opérateur économique l'aurait fait (1<sup>ère</sup> JS, 27 oct. 2016, Mme W..., n°394407).

En somme, vous vous montrez conciliants lorsqu'il s'agit de faire entrer une situation administrée dans les catégories un peu trop étroite de l'article L 351-1. Mais vous n'allez pas jusqu'à y faire entrer des situations qui ne sont pas réglementées ou qui le sont trop peu.

Et tel est bien le cas en l'espèce. Il serait bien difficile de rattacher l'établissement à l'une des catégories de l'article L. 351-1 alors qu'il n'est même pas certain qu'il serait susceptible de bénéficier d'une quelconque autorisation administrative en l'état actuel des choses. Et les sommes que l'association réclame ne correspondent pas à un tarif réglementé mais au prix librement fixé par son conseil d'administration.

Nous pensons donc que cette affaire est trop éloignée de l'économie administrée de la tarification sanitaire et sociale pour qu'elle puisse entrer dans le champ de compétence des juridictions dont c'est la spécialité. Au demeurant, les questions posées par le litige, qui portent d'abord sur le fondement juridique d'une éventuelle prise en charge, sont elles-mêmes à bonne distance du cœur de métier de ces juridictions, qu'est l'analyse des coûts des établissements.

2. Si vous nous suivez pour retenir la compétence des juridictions administratives de droit commun, se posera alors la question de l'ouverture de la voie de l'appel. C'est la seconde question de frontière : celle du rattachement ou non de la présente affaire à la catégorie des contentieux sociaux du 1° de l'article R. 811-1 du CJA.

Comme nous avons eu l'occasion de vous l'exposer sur d'autres affaires récentes, dans l'abondante jurisprudence sur les contentieux sociaux, les deux dénominateurs communs de ces litiges nous semblent tenir à ce qu'ils ont été engagés *par les bénéficiaires* ou les candidats au bénéfice de ces allocations ou prestations sociales - premier critère - *à raison même* du refus d'octroi ou bien de réductions, retards, suppressions ou récupérations des prestations ou allocations - second critère -. Et votre jurisprudence montre votre souci de ne pas y faire entrer des litiges ne répondant pas à cette définition même lorsqu'ils s'en approchent.

S'agissant des contentieux engagés par les bénéficiaires eux-mêmes, vous avez maintenu hors de cette liste des litiges qui ne correspondaient pas à l'objet que nous venons de rappeler : ainsi par exemple d'un litige né, non d'un refus de prestation mais de l'interdiction faite à l'intéressé d'accéder à une agence de Pôle emploi (31 mars 2017, D..., n°399123 T. sur un autre point) ou encore d'un litige né de la contestation non d'une décision relative à l'octroi d'une prestation mais du dispositif général qui la prévoyait, et qui revenait à critiquer le système d'assistance lui-même (6 déc. 2017, R..., n°401111).

S'agissant des contentieux engagés par des tiers, l'exclusion est encore plus mécanique. Vous avez ainsi écarté de la liste les litiges nés de l'action introduite par une entreprise contestant le refus qui lui avait été opposé de percevoir directement les prestations sociales attribuées à ses clients en rémunération des services qu'elle leur rendait (1ère JS, 26 oct. 2017, SAP 87, 407290, T.). Vous avez de même exclu l'action de l'employeur se plaignant de ne pas avoir bénéficié de l'aide financière à laquelle il pensait pouvoir prétendre pour un contrat aidé, alors même que cela pouvait avoir indirectement une incidence sur l'embauche de l'intéressé (9 février 2018, Sté Iso concept, n°410100).

Il est vrai que vous avez fait une entorse à cette ligne de conduite qui écarte les actions des tiers dans le cas particulier d'un recours indemnitaire engagé par un établissement d'hébergement au motif qu'il avait pris en charge un jeune adulte malgré la suppression illégale de l'aide sociale à l'enfance à laquelle elle avait droit (28 juillet 2017, SARL Logis du Berri, n°397955 T sur un autre pt).

De prime abord, la situation est très proche ici. On est aujourd'hui encore face à un établissement qui a accueilli à ses frais des jeunes susceptibles d'être pris en charge par l'aide sociale à l'enfance, établissement qui se tourne vers le département pour obtenir les sommes auxquelles il estime avoir droit par le biais d'une action indemnitaire.

Mais dans l'affaire Logis de Berri, l'action indemnitaire prenait la suite immédiate d'un contentieux des droits du bénéficiaire lui-même devant la juridiction administrative, qui relevait quant à lui sans conteste des contentieux sociaux du 1° de l'article R. 811-1 du CJA. Et vous avez eu à cœur de ne pas dissocier le contentieux des droits de celui de la réparation, y compris engagé par personne interposée, dans la logique même de l'article R. 811-1 qui lie désormais explicitement les deux.

Dans le litige d'aujourd'hui, il n'y a aucun contentieux des droits pour la bonne et simple raison que le placement des intéressés résulte d'une décision du juge judiciaire et que tout ce qui pourra se discuter devant le juge administratif restera parfaitement neutre pour les trois enfants placés. Il nous semble donc détachable des contentieux sociaux auxquels le pouvoir réglementaire a entendu réserver un traitement particulier dans l'intérêt non seulement des personnes fragiles qui en sont les protagonistes mais aussi d'une bonne administration de la justice en accélérant le traitement de ces contentieux de masse. La voie de l'appel nous paraît donc ici ouverte.

Nous n'ignorons pas que le même raisonnement pourrait être tenu en ce qui concerne le « tiers de confiance », lui aussi désigné par le juge judiciaire sur le fondement de la même base législative et au sujet duquel les litiges qui se nouent devant la juridiction administrative restent eux aussi sans incidence sur les droits des bénéficiaires. Si vous nous suivez aujourd'hui, vous serez amenés à vous interroger demain sur le maintien de votre ligne actuelle admettant implicitement votre compétence directe en cassation pour ces contentieux là (1<sup>ère</sup> JS, 26 avril 2017, Département des Bouches du Rhône, n°400012 ; 30 mai 2018, Département de la Haute-Marne, n°408223 inédits). Mais à chaque jour suffit sa peine et cette question là peut effectivement attendre demain.

**PCMNC** au renvoi du jugement des requêtes à la cour administrative d'appel de Paris.