

Conseil d'État

N° 344035

ECLI:FR:CESSR:2013:344035.20130717

Inédit au recueil Lebon

1ère et 6ème sous-sections réunies

M. Jean Lessi, rapporteur

M. Alexandre Lallet, rapporteur public

Lecture du mercredi 17 juillet 2013**REPUBLIQUE FRANCAISE****AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu 1°, sous le n° 344035, la requête, enregistrée le 29 octobre 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'Association des paralysés de France (APF), dont le siège est 17, boulevard Auguste Blanqui à Paris (75013), par l'Association pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées (ADAPT), dont le siège est 14, rue Scandicci, Tour Essor à Pantin (93500), par la Fédération nationale des associations de parents et amis employeurs et gestionnaires d'établissements et services pour personnes handicapées mentales (FEGAPEI), dont le siège est 14, rue de la Tombe Issoire à Paris (75014), par la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne (FEHAP), dont le siège est 179, rue de Lourmel à Paris (75015), et par l'Union nationale interfédérale des oeuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS), dont le siège est 15, rue Albert à Paris (75013) ; les associations requérantes demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 3 août 2010 du ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique et du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat fixant les tarifs plafonds prévus au deuxième alinéa de l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles applicables aux établissements et services mentionnés au a du 5° du I de l'article L. 312-1 du même code ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu 2°, sous le n° 352565, la requête, enregistrée le 9 septembre 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'Association pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées (ADAPT), dont le siège est 14, rue Scandicci Tour Essor à Pantin (93500), par la Fédération nationale des associations de parents et amis employeurs et gestionnaires d'établissements et services pour personnes handicapées mentales (FEGAPEI), dont le siège est 14, rue de la Tombe Issoire à Paris (75014), par l'Association parisienne travail épanouissement (APTE), dont le siège est 20, rue de l'Eure à Paris (75014), par l'Association pour adultes et jeunes handicapés de l'Essonne (APAJH 91), dont le siège est 8/10, rue du Bois Sauvage, Villa H à Evry (91000), et par l'Association de prévention, soins et insertion (APSI), dont le siège est 8, rue Marco Polo à Sucy-en-Brie (94370) ; les associations requérantes demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 24 juin 2011 du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, et du ministre des solidarités et de la cohésion sociale, fixant les tarifs plafonds prévus au deuxième alinéa de l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles applicables aux établissements et services mentionnés au a du 5° du I de l'article L. 312-1 du même code ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu 3°, sous le n° 352566, la requête, enregistrée le 9 septembre 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'Association entraide universitaire, dont le siège est 31, rue d'Alésia à Paris (75014), par l'Association de défense et d'entraide des personnes handicapées (ADEP), dont le siège est 194, rue d'Alésia à Paris (75014), par l'Association de réinsertion sociale du Luxembourg (RESOLUX), dont le siège est 20, rue Madame à Paris (75006), et par la Fédération nationale des associations gestionnaires pour l'accompagnement des personnes handicapées psychiques (AGAPSY), dont le siège est 6, rue Chervet à Nancy (54000) ; les associations requérantes demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même arrêté du 24 juin 2011 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu 4°, sous le n° 352567, la requête, enregistrée le 9 septembre 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'Association des paralysés de France (APF), dont le siège est 17, boulevard Auguste Blanqui à Paris (75013), par la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne (FEHAP), dont le siège est 179, rue de Lourmel à Paris (75015), par l'association oeuvre Falret, dont le siège est 49, rue Rouelle à Paris (75015), par l'Association Regain-Paris, dont le siège est 81, rue Haxo à Paris (75020), et par l'Association pour le développement des centres d'adaptation au travail, dont le siège est 6, rue Georges-Bernard Shaw à Paris (75015) ; les associations requérantes demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même arrêté du 24 juin 2011 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu 5°, sous le n° 363260, la requête, enregistrée le 5 octobre 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'Association Regain-Paris, dont le siège est 57 rue Bobillot à Paris (75013), par la Fédération nationale des associations de parents et amis employeurs et gestionnaires d'établissements et services pour personnes handicapées mentales (FEGAPEI), dont le siège est 14, rue de la Tombe Issoire à Paris (75014), par l'Association l'oeuvre Falret, dont le siège est 49, rue Rouelle à Paris (75015), par l'Association des paralysés de France (APF), dont le siège est 17, boulevard Auguste Blanqui à Paris (75013), et par l'Association pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées (ADAPT), dont le siège est 14 rue Scandicci, Tour Essor, à Pantin (93500) ; les associations requérantes demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 2 mai 2012 du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement et du ministre des solidarités et de la cohésion sociale, fixant les tarifs plafonds prévus au deuxième alinéa de l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles applicables aux établissements et services mentionnés au a) du 5°

du I de l'article L. 312-1 du même code ainsi que la décision de rejet de leur recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu 6°, sous le n° 363261, la requête, enregistrée le 5 octobre 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'Association entraide universitaire, dont le siège est 31, rue d'Alésia à Paris (75014), par l'Association parisienne travail épanouissement (APTE), dont le siège est 20, rue de l'Eure à Paris (75014), par la Fédération des associations pour adultes et jeunes handicapés (Fédération des APAJH), dont le siège est 33, avenue du Maine à Paris (75015), par l'Association pour adultes et jeunes handicapés de l'Essonne (APAJH 91), dont le siège est 8/10, rue du Bois Sauvage, Villa H à Evry (91000), par la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne (FEHAP), dont le siège est 179, rue de Lourmel à Paris (75015), par la Fédération nationale des associations gestionnaires pour l'accompagnement des personnes handicapées psychiques (AGAPSY), dont le siège est 6, rue Chervet à Nancy (54000), par l'Union nationale des associations de parents de personnes handicapées mentales et de leurs amis (UNAPEI), dont le siège est 15, rue Coysevox à Paris Cedex 18 (75876), et par l'Union nationale interfédérale des oeuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS), dont le siège est 15, rue Albert à Paris (75013) ; l'association Entraide universitaire et autres demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même arrêté du 2 mai 2012 et la décision de rejet de leur recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;
 Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
 Vu le code de l'action sociale et des familles ;
 Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jean Lessi, Maître des Requêtes,
- les conclusions de M. Alexandre Lallet, rapporteur public ;

1. Considérant qu'il résulte du second alinéa de l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles que le montant total annuel des dépenses prises en compte pour le calcul des dotations globales de fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail mentionnés au a du 5° du I de l'article L. 312-1 du même code " est constitué en dotations régionales limitatives. Le montant de ces dotations régionales est fixé (...) en fonction des besoins de la population, des priorités définies au niveau national en matière de politique médico-sociale, en tenant compte de l'activité et des coûts moyens des établissements et services et d'un objectif de réduction progressive

des inégalités dans l'allocation des ressources entre régions. A cet effet, un arrêté interministériel fixe, annuellement, les tarifs plafonds ou les règles de calcul desdits tarifs plafonds (...) ainsi que les règles permettant de ramener les tarifs pratiqués au niveau des tarifs plafonds " ;

2. Considérant que, pour l'application de ces dispositions, un arrêté du ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique et du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat du 3 août 2010 a fixé les tarifs plafonds applicables aux établissements et services d'aide par le travail pour l'exercice 2010, un arrêté du 24 juin 2011 du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, et du ministre des solidarités et de la cohésion sociale a fixé les tarifs plafonds pour l'exercice 2011, et un arrêté du 2 mai 2012 des mêmes ministres a fixé les tarifs plafonds pour l'exercice 2012 ; que, par leur article 2, ces arrêtés fixent à 12 840 euros le tarif plafond de référence applicable pour les exercices 2010, 2011 et 2012 aux établissements et services d'aide par le travail n'ayant pas conclu de contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, ainsi que quatre tarifs plafonds majorés spécifiques, identiques pour chacun des trois exercices, pour ceux des établissements et services d'aide par le travail qui accueillent au moins 70 % de personnes présentant certains types de handicaps ; que, par leur article 3, ces arrêtés prévoient que les établissements et services dont le tarif à la place au 31 décembre de l'année précédente est supérieur à ces plafonds perçoivent, pour l'exercice couvert par chacun de ces trois arrêtés, un forfait global correspondant, respectivement, au montant des charges nettes autorisé au titre de l'exercice 2009, au montant des charges nettes autorisé au titre de l'exercice 2010 diminué de 1 %, dans la limite des tarifs plafonds, et au montant des charges nettes autorisé au titre de l'exercice 2011 diminué de 2,5 %, dans la limite des mêmes tarifs plafonds ;

3. Considérant que les requêtes visées ci-dessus sont dirigées contre ces trois arrêtés ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

I. Sur la légalité de l'arrêté du 3 août 2010 :

Sur la légalité externe :

4. Considérant qu'il résulte des termes mêmes de l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles cité ci-dessus que les auteurs de l'arrêté attaqué étaient compétents, ainsi qu'ils l'ont fait par l'article 2 de cet arrêté, pour fixer au titre de l'année 2010 les tarifs plafonds dans la limite desquels le directeur général de l'agence régionale de santé détermine, en sa qualité d'autorité de tarification, le tarif de chaque établissement ; que la règle fixée par l'article 3 de l'arrêté attaqué, qui prévoit que les établissements et services dont les tarifs de l'année 2009 étaient supérieurs aux tarifs plafonds prévus par l'article 2 perçoivent, au titre de l'année 2010, un " forfait global " correspondant au montant de leurs charges nettes de l'exercice 2009, est au nombre des " règles permettant de ramener les tarifs pratiqués au niveau des tarifs plafonds " que les ministres étaient compétents pour édicter en vertu de l'article L. 314-4 de ce code ; qu'enfin, les dispositions de l'article L. 314-8 du même code, qui renvoient de manière générale à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer les modalités de fixation des tarifs des établissements et services d'aide par le travail, ne faisaient nullement obstacle à ce que l'arrêté attaqué, pris sur le fondement de dispositions législatives distinctes, fixe une règle ayant pour effet d'encadrer le pouvoir d'appréciation de l'autorité de tarification; que, par suite, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué serait entaché d'incompétence doit être écarté ;

Sur la légalité interne :

S'agissant de la portée des tarifs plafonds :

5. Considérant, en premier lieu, que les dispositions de l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles, qui confient à un arrêté interministériel le soin de fixer annuellement les règles permettant de ramener les tarifs effectivement pratiqués au niveau des tarifs plafonds, ne faisaient pas obligation aux auteurs de l'arrêté attaqué d'atteindre cet objectif de convergence tarifaire en plusieurs années et par la mise en place des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens prévus à

l'article L. 313-11 de ce code ; qu'au demeurant, il ressort des termes mêmes de l'arrêté attaqué que les tarifs plafonds qu'il fixe ne sont pas opposables aux établissements et services liés à l'Etat par un tel contrat et que, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, les établissements dont les tarifs de l'année 2009 dépassaient les tarifs plafonds ne sont pas immédiatement soumis à ceux-ci au titre de l'exercice 2010, mais perçoivent une dotation correspondant aux montants des charges nettes autorisés au titre de l'exercice 2009 ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que cet arrêté méconnaîtrait " la lettre et l'esprit " de l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles en ce qu'il imposerait aux établissements une convergence tarifaire immédiate et méconnaîtrait la politique de contractualisation encouragée par le législateur ne peut, en tout état de cause, qu'être écarté ;

6. Considérant, en deuxième lieu, que s'il résulte du V de l'article R. 314-105 du code de l'action sociale et des familles que les dépenses des établissements et services d'aide par le travail liées à leur activité sociale et médico-sociale sont normalement prises en charge par une dotation globale de financement, dont les modalités de calcul sont précisées à l'article R. 314-106, il résulte des dispositions précitées de l'article L. 314-4 qu'en autorisant les ministres compétents à fixer les règles permettant de ramener les tarifs pratiqués au niveau des tarifs plafonds, le législateur a nécessairement entendu autoriser le pouvoir réglementaire à déroger aux modalités de financement de droit commun pour ceux de ces établissements et services dont les tarifs excèdent les tarifs plafonds applicables ; que, par suite, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué méconnaîtrait les dispositions des articles R. 314-105 et R. 314-106 du code de l'action sociale et des familles en ce que, par son article 3, il alloue aux établissements dont les tarifs excèdent les tarifs plafonds un forfait global pour l'année 2010, et non une dotation globale de financement, ne peut qu'être écarté ; que, pour les mêmes raisons, les associations requérantes ne sont, en tout état de cause, pas fondées à soutenir que l'arrêté attaqué méconnaîtrait les dispositions de l'article R. 314-8, selon lesquelles la tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux peut prendre la forme d'une dotation globale de financement ou d'un forfait global annuel ; qu'en outre, contrairement à ce qui est soutenu, la règle de convergence posée par l'article 3 de l'arrêté attaqué est de nature à contribuer à l'objectif de réduction progressive des inégalités entre régions assigné au pouvoir réglementaire par l'article L. 314-4 ;

7. Considérant, en troisième lieu, que la fixation de tarifs plafonds pour l'année 2010 n'a pas, en tout état de cause, par elle-même, pour effet d'entraîner la méconnaissance, par les décisions tarifaires individuelles visant les établissements et services d'aide par le travail, des dispositions de l'article L. 314-6 du même code, selon lesquelles les conventions et accords collectifs agréés et les coûts qui en résultent s'imposent à l'autorité de tarification ;

8. Considérant, en quatrième lieu, que les décisions individuelles de tarification des établissements et services d'aide par le travail pour l'année 2010 pouvant légalement intervenir en cours d'exercice, l'arrêté attaqué pouvait lui-même ne fixer qu'en cours d'année les plafonds applicables aux tarifs individuels de l'année 2010 ; qu'il n'a pas eu pour objet, et n'aurait d'ailleurs pu légalement avoir pour effet, de rendre ces plafonds applicables aux décisions individuelles de tarification de l'année 2010 qui seraient intervenues avant son entrée en vigueur ; que, par suite, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que l'arrêté attaqué serait entaché d'une rétroactivité illégale ; qu'en égard à sa portée, qui est de geler au niveau des charges nettes autorisées au titre de l'exercice précédent la dotation des établissements et services dont le tarif à la place est supérieur au plafond, il ne méconnaît pas, en dépit de la tardiveté de son adoption, le principe de sécurité juridique ;

9. Considérant, en cinquième lieu, que la circonstance que le caractère forfaitaire du tarif résultant de l'application de l'article 3 de l'arrêté attaqué aurait pour conséquence, en application de l'article L. 314-7-1 du code de l'action sociale et des familles, de dispenser l'autorité de tarification de toute procédure contradictoire de fixation des tarifs est, en tout état de cause, sans incidence sur sa légalité ; que, s'agissant d'une référence à l'exercice 2009, l'article 3 mentionne, à bon droit, le montant des charges nettes autorisé par l'autorité compétente de l'Etat au cours de l'exercice précédent et non par le directeur général de l'agence régionale de santé ; qu'enfin, l'arrêté attaqué n'a pas privé les gestionnaires d'établissements et de services d'aide par le travail de leur droit à un

recours effectif contre les décisions individuelles de tarification ;

S'agissant de la fixation des tarifs plafonds :

10. Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles que la fixation des tarifs plafonds applicables aux établissements et services d'aide par le travail doit, comme la détermination des dotations régionales limitatives mentionnées au même article, être arrêtée en fonction des besoins de la population et des priorités définies au niveau national en matière de politique médico-sociale et en tenant compte de l'activité et des coûts moyens de ces structures ainsi que d'un objectif de réduction progressive des inégalités dans l'allocation des ressources entre régions ;

11. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que les ministres ont fixé le tarif plafond de référence et les tarifs plafonds majorés pour 2010 au vu des résultats d'une étude de coûts réalisée sur la base de données issues de la quasi-totalité des comptes administratifs approuvés relatifs à l'exercice 2008 ; que cet échantillon était suffisant pour permettre aux ministres d'appréhender les coûts moyens des établissements et services et d'identifier les facteurs expliquant les écarts à la moyenne ; que la circonstance que les ministres n'aient pas, dans le cadre de l'instruction de la présente affaire, produit l'intégralité des données sur lesquelles repose cette étude est sans incidence sur la légalité de l'arrêté attaqué ; que le moyen tiré de ce que les ministres ne se seraient pas fondés sur des données de coûts actualisées et auraient, pour ce motif, méconnu les dispositions de l'article L. 314-4, ne peut, dès lors, qu'être écarté ;

12. Considérant, par ailleurs, que, dans le cadre de cette étude de coûts, les ministres pouvaient légalement neutraliser les charges et produits présentant par nature un caractère exceptionnel, afin de prendre en considération un périmètre constant de coûts d'une année sur l'autre ; que, contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, les charges liées à l'implantation immobilière des établissements et services ont été intégrées dans le calcul des coûts moyens des établissements lors de la réalisation de l'étude ;

13. Considérant, en deuxième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que, sur la base, notamment, de cette étude de coûts, les ministres ont fixé le tarif plafond de référence à 12 840 euros, de sorte qu'environ 10 % des établissements et services présentaient un tarif à la place supérieur et ont été affectés par le gel de leur tarification ; que les associations requérantes soutiennent que, faute d'avoir tenu compte, pour la fixation d'un tel tarif indifférencié, de l'incidence particulière des charges liées à l'implantation immobilière des établissements et services d'aide par le travail, qui peuvent à elles seules conduire certains établissements et services situés dans des zones où le coût du foncier et le niveau des loyers sont particulièrement élevés à dépasser les tarifs plafonds fixés par l'arrêté attaqué, les ministres ont méconnu les dispositions de l'article L. 314-4 ;

14. Considérant, il est vrai, qu'il ressort des données, non contestées en défense, qu'ont fournies les associations requérantes et qui sont issues d'une enquête réalisée par un collectif associatif sur la situation budgétaire d'établissements et services implantés dans des zones urbaines, telles que la région Ile-de-France, où le coût du foncier et le niveau des loyers sont particulièrement élevés, d'une part, que les charges de loyer ou d'emprunt liées à l'implantation immobilière des structures constituent un déterminant significatif des différences de coût entre établissements et services, d'autre part, que ces charges peuvent à elles seules conduire certains établissements et services à dépasser les tarifs plafonds fixés par l'arrêté attaqué ;

15. Considérant, toutefois, que si les ministres pouvaient, le cas échéant, sous réserve de respecter les dispositions de l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles ainsi que le principe d'égalité, prendre en compte l'incidence spécifique de ces coûts au stade de la fixation des tarifs plafonds ou de la détermination des règles permettant de ramener les tarifs pratiqués au niveau des tarifs plafonds comme les y habilite ce même article, il ne ressort pas des pièces du dossier que, eu égard à la finalité de l'institution de tarifs plafonds, qui correspondent au coût maximal théorique de

fonctionnement par place que l'Etat entend prendre en charge et qui visent à inciter les établissements et services à conclure un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, les ministres auraient, en s'abstenant de tenir compte de cette incidence selon l'une ou l'autre des modalités mentionnées ci-dessus et en fixant les tarifs plafonds aux niveaux prévus par l'arrêté attaqué, qui n'emporte d'ailleurs qu'une conséquence limitée pour les structures dont le tarif à la place est supérieur aux tarifs plafonds, qui voient leur dotation antérieure reconduite en euros courants en 2010, commis une erreur manifeste d'appréciation ;

16. Considérant, en troisième lieu, que si les ministres doivent, en application de l'article L. 314-4, tenir compte des coûts des établissements et services, il ne s'ensuit pas que les tarifs plafonds devraient nécessairement être révisés annuellement en fonction de l'évolution des coûts du secteur ; que, par suite, les ministres pouvaient, sans commettre de ce seul fait une erreur de droit ou une erreur manifeste d'appréciation, maintenir, par l'article 2 de l'arrêté attaqué, le tarif plafond de référence et les tarifs plafonds majorés pour l'exercice 2010 à un niveau inchangé par rapport à l'exercice 2009 ; que cette stabilité ne méconnaît pas la règle, prévue par ce même article L. 314-4, selon laquelle les tarifs plafonds sont fixés annuellement ; que les associations requérantes ne peuvent utilement se prévaloir de la mention de l'article 1er de l'arrêté selon laquelle les tarifs plafonds correspondraient à un coût de fonctionnement net à la place " déterminé annuellement " ; qu'en raison même de leur uniformité sur le territoire et de leur stabilité, les tarifs plafonds ainsi fixés ne méconnaissent pas l'objectif de réduction progressive des inégalités dans l'allocation des ressources entre régions ;

Sur les moyens relatifs aux seuls tarifs plafonds majorés en fonction des publics accueillis :

17. Considérant que l'arrêté attaqué prévoit un tarif plafond de 16 050 euros pour les établissements et services d'aide par le travail accueillant une proportion supérieure ou égale à 70 % de personnes handicapées infirmes moteurs cérébraux, de 15 410 euros pour les établissements et services accueillant dans les mêmes proportions des personnes atteintes de syndrome autistique, à 13 480 euros pour les établissements et services accueillant dans les mêmes proportions soit des personnes dont le handicap résulte d'un traumatisme crânien ou de toute autre lésion cérébrale acquise, soit des personnes présentant une altération d'une ou plusieurs fonctions physiques ;

18. Considérant, en premier lieu, que ni les dispositions de l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles, ni la circonstance que les règles relatives à la création et au fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail figurant dans ce code n'opèrent pas une telle distinction, ne faisaient obstacle à ce que les tarifs plafonds fussent différenciés selon la nature des publics accueillis par ces établissements et services ; que cette différenciation des tarifs plafonds, qui vise à mieux prendre en compte les charges effectivement supportées par les établissements et services dans l'allocation des ressources de l'Etat, n'est pas contraire au principe d'égalité, dès lors que les établissements et services concernés se trouvent, selon la nature des handicaps des personnes qu'ils accueillent et la proportion en leur sein des personnes qui souffrent des handicaps dont la prise en charge est la plus coûteuse, dans des situations différentes au regard de l'objet de la norme ainsi établie ; que les associations requérantes ne peuvent sérieusement soutenir qu'une telle différenciation méconnaîtrait la liberté de choix par les usagers de l'établissement ou du service d'accueil ainsi que les dispositions relatives à l'orientation de ces derniers par les commissions départementales de l'autonomie et des personnes handicapées et conduirait les gestionnaires de ces établissements et services à opérer une sélection des usagers en fonction de leur situation de handicap ; qu'enfin, contrairement à ce qui est soutenu, cette différenciation n'implique nullement la communication de données nominatives couvertes par le secret médical à des personnes qui n'y sont pas soumises et n'a donc pas, par elle-même, pour conséquence de violer ce secret ;

19. Considérant, en second lieu, que la circonstance que l'administration ne disposerait que de données lui permettant d'identifier les publics accueillis en fonction des déficiences qu'ils présentent, ne faisait pas obstacle à ce que les groupes servant de base à la différenciation des tarifs plafonds soient désignés par les affections à l'origine de ces déficiences ; qu'eu égard aux catégories de

handicaps retenues pour fonder la différenciation des tarifs plafonds, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'arrêté attaqué serait, dans la détermination de ces catégories, entaché d'ambiguïté ou d'imprécision ; que la circonstance que certains de ces termes ne seraient pas définis par le code de l'action sociale et des familles ou par d'autres dispositions législatives ou réglementaires est sans incidence sur sa légalité ;

20. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les associations requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation de l'arrêté du 3 août 2010 ;

II. Sur la légalité de l'arrêté du 24 juin 2011 :

21. Considérant, en premier lieu, que, ainsi qu'il a été dit au point 10 s'agissant des tarifs plafonds 2010, si les dispositions de l'article L. 314-4 imposent aux ministres de tenir compte, notamment, des coûts moyens et de l'activité des établissements et services d'aide par le travail, il ne s'ensuit pas que les tarifs plafonds devraient nécessairement être révisés annuellement en fonction de l'évolution des coûts réels de ce secteur ; que les ministres pouvaient, sans méconnaître les dispositions de l'article L. 314-4 exigeant que les tarifs plafonds soient déterminés chaque année, fixer les tarifs plafonds pour l'exercice 2011 à un niveau identique à celui des exercices 2009 et 2010 ; que les tarifs plafonds ne méconnaissent pas, du simple fait de leur stabilité d'une année sur l'autre, l'objectif de réduction progressive des inégalités entre régions assigné par la loi au pouvoir réglementaire ;

22. Considérant, en deuxième lieu, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier, en l'absence notamment de toute circonstance nouvelle de nature à modifier significativement la dispersion des coûts entre établissements et services d'aide par le travail ou les facteurs expliquant les écarts au coût moyen de fonctionnement par rapport à l'année précédente, que les ministres auraient méconnu les dispositions de l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles ou entaché l'arrêté attaqué d'erreur manifeste d'appréciation, en se fondant, pour fixer, par son article 2, les tarifs plafonds pour l'exercice 2011 ainsi que, par son article 3, une règle permettant de faire converger les tarifs des établissements et services présentant les coûts de fonctionnement les plus élevés vers les tarifs plafonds, sur des données de coûts moyens issues de l'échantillon de comptes administratifs relatifs à l'exercice budgétaire 2008, utilisé pour la fixation des tarifs plafonds précédents, sans les actualiser de manière systématique au vu d'informations plus récentes ; que, pas davantage que pour la fixation des tarifs plafonds pour 2010, les ministres n'ont exclu les charges liées à l'implantation immobilière des établissements et services de l'étude de coût ; qu'ils pouvaient, par ailleurs, légalement neutraliser les dotations non reconductibles ;

23. Considérant, en troisième lieu, que les associations requérantes soutiennent que, faute d'avoir tenu compte, par la fixation d'un tel tarif indifférencié, de l'incidence particulière des charges liées à l'implantation immobilière des établissements et services d'aide par le travail, les ministres ont méconnu les dispositions de l'article L. 314-4 ; que, toutefois, si l'enquête produite par les associations requérantes met en lumière, ainsi qu'il a été dit ci-dessus au point 13, l'incidence particulière des charges liées à l'implantation immobilière sur la structure et le niveau des coûts des établissements et services concernés, il ne ressort pas des pièces du dossier que, eu égard à la finalité des tarifs plafonds prévus par la loi, les ministres auraient commis une erreur manifeste d'appréciation en fixant les tarifs plafonds aux niveaux prévus par l'arrêté attaqué, qui n'emporte d'ailleurs qu'une conséquence limitée pour les structures dont le tarif à la place est supérieur aux tarifs plafonds, qui perçoivent, en 2011, un forfait global correspondant à leur dotation antérieure réduite de 1 % ;

24. Considérant, en troisième lieu, que, pour les raisons exposées au point 6, l'arrêté attaqué pouvait, sans méconnaître les dispositions des articles R. 314-105 et R. 314-106 du code de l'action sociale et des familles, prévoir, par son article 3, que les établissements et services dont le tarif à la place au 31 décembre 2010 dépassent les tarifs plafonds qui leur sont applicables percevraient, non pas une dotation global de financement, mais un forfait global ;

25. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les associations requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation de l'arrêté du 24 juin 2011 ;

III. Sur la légalité de l'arrêté du 2 mai 2012 :

26. Considérant que les requêtes tendant à l'annulation de cet arrêté doivent être regardées comme tendant également à l'annulation de la décision du 6 août 2012 par laquelle le ministre des affaires sociales et de la santé a rejeté le recours gracieux des associations requérantes ; que, par suite, la fin de non-recevoir opposée en défense par le ministre, tirée de l'absence de décision implicite de rejet, doit être écartée ;

27. Considérant que les associations requérantes soutiennent que, faute d'avoir tenu compte, par la fixation d'un tarif plafond indifférencié, de l'incidence particulière des charges liées à l'implantation immobilière des établissements et services d'aide par le travail, les ministres ne pouvaient, sans méconnaître les dispositions de l'article L. 314-4, fixer les tarifs plafonds aux niveaux prévus par l'article 2 de l'arrêté attaqué, qui ont été rappelés au point 2 ci-dessus, ni, par l'article 3 du même arrêté, prévoir que les établissements et services dont le tarif à la place au 31 décembre 2011 dépassait le tarif plafond qui leur est applicable percevraient pour 2012 un forfait global correspondant au montant des charges nettes autorisé au titre de l'exercice 2011 diminué de 2,5 %, dans la limite des mêmes tarifs plafonds ;

28. Considérant, d'une part, que, pour la quatrième année consécutive, les tarifs plafonds ont été fixés au même niveau, déterminé en fonction d'une étude reposant sur des données relatives à l'exercice 2008, sans que les ministres compétents ne cherchent à apprécier l'incidence de l'application des règles de convergence fixées par les arrêtés successivement applicables sur la situation des établissements et services, en particulier sur la situation de ceux dont les charges immobilières sont très nettement supérieures à la moyenne, pour des raisons tenant notamment à leur localisation géographique, alors même que l'arrêté attaqué, par ses effets propres, qui se cumulent avec les effets des arrêtés pris pour les exercices antérieurs, emporte, pour les structures dépassant les tarifs plafonds, des conséquences importantes ;

29. Considérant, d'autre part, que, dans leurs écritures en défense, les ministres n'avancent, pour justifier leur choix de maintenir pendant une année supplémentaire les tarifs plafonds à un niveau inchangé et, notamment, de ne pas tenir compte de l'incidence des charges liées à l'implantation immobilière sur les coûts moyens des structures pour la fixation du niveau des tarifs plafonds ou pour la détermination des règles de convergence des tarifs, aucune justification tenant aux autres facteurs qui, en vertu de l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles, doivent être pris en compte lors de la fixation des tarifs plafonds, tels que les besoins de la population dans les zones urbaines concernées ou les priorités qu'il appartient aux autorités compétentes de définir au niveau national en matière de politique médico-sociale ;

30. Considérant, dès lors, que les associations requérantes sont fondées à soutenir que les ministres, en arrêtant les tarifs plafonds pour l'exercice 2012 et en fixant la règle de convergence vers ces tarifs plafonds dans les conditions rappelées ci-dessus, ont commis une erreur manifeste d'appréciation ;

31. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes, les associations requérantes sont fondées à demander l'annulation de l'arrêté du 2 mai 2012 et de la décision rejetant leur recours gracieux dirigé contre cet arrêté ;

IV. Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

32. Considérant que, sous les n°s 344035, 352565, 352566 et 352567, ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans ces instances, la partie perdante ; qu'en revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une

somme de 300 euros à verser à chacune des associations requérantes sous les n°s 363260 et 363261 au titre de ces mêmes dispositions ;

DECIDE :

Article 1er : L'arrêté du 2 mai 2012 du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, et du ministre des solidarités et de la cohésion sociale et la décision rejetant le recours gracieux formé contre cet arrêté sont annulés.

Article 2 : Les requêtes présentées par l'Association des paralysés de France et autres sous les n°s 344035 et 352567, ainsi que les requêtes présentées respectivement par l'Association pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées et autres sous le n° 352565 et par l'Association entraide universitaire et autres sous le n° 352566, sont rejetées.

Article 3 : L'Etat versera des sommes de 300 euros à l'Association Regain-Paris, à la FEGAPEI, à l'oeuvre Falret, à l'APF, à l'ADAPT, à l'Association entraide universitaire, à l'APTE, à la Fédération des APAJH, à l'APAJH 91, à la FEHAP, à l'AGAPSY, à l'UNAPEI et à l'UNIOPSS.

Article 4: La présente décision sera notifiée à l'Association Regain-Paris, à la Fédération nationale des associations de parents et amis employeurs et gestionnaires d'établissements et services pour personnes handicapées mentales, à l'Association l'oeuvre Falret, à l'Association des paralysés de France, à l'Association pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées, à l'Association entraide universitaire, à l'Association parisienne travail épanouissement, à la Fédération des associations pour adultes et jeunes handicapé, à l'Association pour adultes et jeunes handicapés de l'Essonne, à la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne, à la Fédération nationale des associations gestionnaires pour l'accompagnement des personnes handicapées psychiques, à l'Union nationale des associations de parents de personnes handicapées mentales et de leurs amis, à l'Union nationale interfédérale des oeuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux, à l'Association de prévention, soins et insertion, à l'Association de défense et d'entraide des personnes handicapées, à l'Association de réinsertion sociale du Luxembourg, à l'Association pour le développement des centres d'adaptation au travail, à la ministre des affaires sociales et de la santé et au ministre de l'économie et des finances.
