



Tarification des CHRS

Comment contester un arrêté de tarification ?

Recommandations générales

- Ce document a vocation à vous accompagner dans le cadre d'une démarche de contestation de l'arrêté de tarification qui vous a été notifié. A cette fin, vous pouvez prendre contact avec les Fédérations régionales (cf. coordonnées en annexe) ;
- La Fédération des acteurs de la solidarité vous invite à continuer de saisir vos élus locaux, députés, préfets de région et de département et leurs services pour les alerter des conséquences sociales et économiques engendrées par la mise en place de tarifs plafonds et du plan d'économies général appliqué aux CHRS sur votre structure d'hébergement, les personnes que vous accompagnez, le personnel salarié, vos activités et votre territoire ;
- Cette mobilisation aura davantage d'impact si elle est menée collectivement c'est pourquoi, nous vous invitons à vous rapprocher des associations têtes de réseaux locales, syndicats d'employeurs ou de salariés, collectifs et instances représentatives des personnes accueillies ou accompagnées, mouvements citoyens, etc. dans le cadre de démarches d'interpellations et de communication ;
- Le 10 juillet 2018, la Fédération des acteurs de la solidarité a déposé, aux côtés d'autres têtes de réseaux (UNIOPSS, FEHAP, CRF, NEXEM), un recours auprès du Conseil d'Etat dans le but d'annuler l'arrêté national du 2 mai 2018 instaurant les tarifs plafonds pour les CHRS. Ce recours peut permettre d'appuyer vos recours individuels, mais ne peut s'y substituer : la mobilisation doit être nationale comme locale.

Introduction

La campagne budgétaire 2018 s'annonce extrêmement difficile pour les gestionnaires de CHRS et amène certains d'entre eux à s'interroger sur l'opportunité de former un recours contre les arrêtés de tarification des Préfets de région.

Cette note présente les différentes voies de recours possibles : recours gracieux ou hiérarchique devant l'administration (II), recours contentieux devant le juge de la tarification (III). Toutefois, pour que ces recours aient des chances d'aboutir, encore faut-il que le gestionnaire ait bien respecté la réglementation lorsqu'il a construit ses propositions budgétaires et lors de la procédure contradictoire de fixation des tarifs (I).

Cette note ne se veut pas exhaustive mais met l'accent sur certains points ou sur certains exemples de jurisprudence.

Sommaire

I- Un bon recours se prépare dès la construction des propositions budgétaires et lors de la procédure contradictoire.....	3
A) La construction et l'envoi des propositions budgétaires.....	3
Comment les propositions budgétaires doivent-elles être présentées ?	
Quels sont les documents obligatoires à fournir en annexes des propositions budgétaires ?	
Quelles sont les nouvelles obligations relatives au remplissage de l'ENC ?	
Dans quel délai les propositions budgétaires doivent-elles être transmises ?	
B) La procédure contradictoire.....	6
II- Les recours administratifs préalables : recours gracieux ou hiérarchique.....	7
Quels sont les avantages et les inconvénients des recours gracieux ou hiérarchiques ?	
Quelles sont les règles de formes et de fond à respecter pour présenter un recours gracieux ou hiérarchique ?	
Les suites du recours administratif	
III- Le recours contentieux.....	11
A) Le TITSS territorialement compétent.....	11
B) Les règles de recevabilité des recours devant le juge de la tarification.....	12
1) L'intérêt à agir	
2) La qualité pour agir en justice	
3) Le délai de recours	
4) La forme du recours	
Quelle forme la requête doit-elle prendre ? Quelles sont les pièces à fournir et les modalités de dépôt au greffe du TITSS ?	
Quels arguments juridiques (« moyens ») faut-il invoquer ?	
C) Quelques exemples d'arguments et de jurisprudence.....	17
1) Dotations limitatives de crédits	
2) La convergence tarifaire	
3) L'opposabilité des conventions collectives agréées	
4) Licenciement du personnel	
5) Dépenses de formation	
Conclusion.....	23
Annexes.....	24

I- Un bon recours se prépare dès la construction des propositions budgétaires et lors de la procédure contradictoire

A) La construction et l'envoi des propositions budgétaires

1^{ère} étape :

Vérifiez que vous avez bien respecté la procédure et l'ensemble des règles dans le cadre de la construction des propositions budgétaires

Si les propositions ne sont pas transmises dans le délai réglementaire ou si elles sont incomplètes, la réglementation dispense l'autorité de tarification d'engager la procédure contradictoire. Un recours aura alors de très faible chance de succès.

Les propositions budgétaires doivent respecter un certain nombre de règles de forme et contenir certaines informations. Le gestionnaire doit se conformer à celles-ci.

Comment les propositions budgétaires doivent-elles être présentées ?

Les principales règles sont les suivantes :

- Respect du cadre normalisé de présentation des propositions budgétaires tel que fixé par l'arrêté interministériel du 22 octobre 2003 modifié à de nombreuses reprises ces dernières années (CASF, art. R. 314-13).
- Présentation des propositions budgétaires par groupes fonctionnels (CASF, art. R. 314-13).
- Respect du contenu des sections d'investissement et d'exploitation fixé par les articles R. 314-9 à R. 314-12 du CASF.
- Recours à un budget principal et à des budgets annexes lorsque l'établissement poursuit plusieurs activités qui font l'objet de modalités de tarification ou de sources de financement distincts avec en cas de charges communes un tableau de répartition de celles-ci. Ce tableau précise les critères qui ont été utilisés pour ventiler ces charges communes entre les différents budgets. Il doit être conforme à un modèle fixé par arrêté du ministre chargé de l'action sociale (CASF, art R. 314-10). Pour les CHRS, un certain nombre d'actions doivent par ailleurs faire l'objet d'un budget propre extérieur au budget général du CHRS.
- L'article R. 314-152 du CASF indique ainsi que peuvent figurer dans le budget général d'un CHRS, le cas échéant sous forme de budgets annexes :
 - o les activités de production et de commercialisation liées aux actions d'adaptation à la vie active prévues par l'article R. 345-3 du CASF.
 - o les autres actions non financées par l'aide sociale de l'Etat et qui se rattachent à la mission de l'établissement à l'exception des activités qui relèvent d'un budget propre du gestionnaire.
- Le même article prévoit que doivent faire l'objet d'un budget propre, extérieur au budget général du centre d'hébergement et de réinsertion sociale, les activités suivantes :
 - o les actions relatives à l'insertion par l'activité économique, mentionnées à l'article L.5132-2 du code du travail ;
 - o les actions relatives à l'accès au logement des publics en difficulté lorsque les produits qui leur sont affectés

dépassent, lors du dernier exercice clos, plus de 150 000 € ou plus de 20 % de l'ensemble des produits affectés à un CHRS (arrêté du 24 juin 2014, JO du 4 juillet 2014).

Toutefois, lorsque le gestionnaire est une personne morale de droit public, ces deux types d'action (IAE et accès au logement) peuvent faire l'objet d'un budget annexe du budget général de la personne morale au même titre que l'activité du CHRS (CASF, art. R. 314-156).

- Un budget voté en équilibre réel tel que défini par les articles R 314-14 et R 314-15 du CASF.
- Un budget qui distingue les mesures de reconduction des mesures nouvelles (CASF, art. R. 314-16).

Quels sont les documents obligatoires à fournir en annexes des propositions budgétaires ?

- Un certain nombre de documents joints à l'appui des propositions budgétaires (le rapport budgétaire contenant toutes les informations prévues par les articles R. 314-17 et R. 314-18 du CASF, le tableau des effectifs de personnel tel que défini par l'article R. 314-19 du CASF, le bilan comptable de l'établissement ou du service respectant le modèle fixé par arrêté interministériel, les données nécessaires au calcul des indicateurs médico-sociaux économiques).
- D'autres documents doivent être produits à l'appui de certaines demandes :
 - o les plans pluriannuels de financement actualisés, présentés conformément à un modèle fixé par arrêté interministériel. Ce texte exige par ailleurs la production à l'appui du plan pluriannuel de financement de plusieurs documents complémentaires dont il fixe également les modèles (tableau des surcoûts d'exploitation, programmes d'investissement des établissements ou services sociaux ou médico-sociaux et leurs plans de financement, bilan financier),
 - o le tableau de répartition des charges communes entre plusieurs budgets évoqué plus haut,
 - o des informations portant sur les indicateurs médico-sociaux et économiques qui décrivent spécifiquement une activité, lorsque celle-ci justifie que soient connues ses conditions particulières d'exploitation et qu'elle représente plus de 20 % de la capacité de l'établissement ou du service...

Quelles sont les nouvelles obligations relatives au remplissage de l'ENC ?

A noter que l'article 128 de la loi de finances pour 2018 et un arrêté du 12 mars 2018 rendent obligatoire, pour les CHRS et les CHU ouverts plus de neuf mois par an, la réponse à l'enquête nationale annuelle de coûts relative au secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion. **Pour la première année d'application de l'arrêté, les établissements visés par cette obligation et qui n'avaient pas encore complétés l'enquête lancée en 2017 sur les données comptables et d'activité 2016, avaient jusqu'au 31 mars 2018 pour le faire. Pour l'enquête qui sera réalisée au titre des données comptables et d'activité de l'exercice 2017, l'ensemble des établissements visés par l'arrêté aura jusqu'au 31 octobre 2018 pour y répondre. Pour les années suivantes, l'enquête sera à compléter entre le 1er mai et au plus tard le 31 octobre de l'année qui suit l'exercice comptable concerné par ce recueil. A défaut, l'autorité compétente soit procède à la tarification d'office du CHRS, soit ne verse pas une partie de la subvention au CHU.**

Dans quel délai les propositions budgétaires doivent-elles être transmises ?

Les propositions budgétaires et leurs annexes doivent être adoptées par l'organe délibérant compétent de l'organisme gestionnaire (CASF, art. R. 314-14). Elles sont transmises par une personne ayant qualité pour représenter l'établissement ou le service **au plus tard le 31 octobre de l'année qui précède celle donnant lieu à tarification** (CASF, art. R. 314-3). Conformément au droit commun, il convient de considérer que c'est la date d'envoi qui compte,

et non pas la date de réception par l'administration. Selon qu'il s'agit d'un envoi par voie postale ou électronique, fait foi le cachet de la poste ou l'accusé de réception ou d'enregistrement (CRPA, art. L. 112-1 et L. 112-13).

Un arrêté du 9 décembre 2005 a en effet précisé la possibilité donnée à l'autorité de tarification de demander la transmission par voie électronique des propositions budgétaires. Cette transmission s'effectue sur demande préalable de l'autorité de tarification et à l'adresse électronique que cette dernière communique. Sont téléchargeables sur le site du ministère et des autorités de tarification les fichiers informatiques sous tableurs préformatés. Pour ceux qui ne disposent pas d'Internet, la transmission peut se faire par disquette ou CD-rom. Ces dispositions sont en vigueur depuis le 1er janvier 2006.

Du respect de ces règles dépend la réussite ou non des recours ultérieurs. Si les propositions ne sont pas transmises dans le délai réglementaire ou si elles sont incomplètes, la réglementation dispense l'autorité de tarification d'engager la procédure contradictoire. Le premier versement du tarif ne peut être effectué qu'après la fixation de celui-ci. Toutefois, dans l'attente de cette fixation, et si un tarif de reconduction provisoire n'a pas été fixé, la tarification en vigueur lors de l'exercice précédent peut être reconduite, sous réserve de modifications apportées par l'autorité de tarification (CASF, art. R. 314-38). Depuis un décret du 23 mars 2007, ces règles très défavorables pour les gestionnaires s'appliquent également lorsque ceux-ci n'ont pas transmis avant le 30 avril les données relatives aux indicateurs médico-sociaux économiques portant sur le dernier exercice clos (CASF, art R. 314-38).

La Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale a déjà eu l'occasion de préciser que dans ce cas de figure les gains possibles au contentieux sont limités. Tout au plus, le gestionnaire pourra obtenir le rétablissement des crédits prévisionnels 2018 au niveau de ceux admis l'année précédente, il pourra également contester le montant retenu pour la reprise de résultat voire contester l'augmentation de l'activité prévisionnelle arrêté par l'autorité de tarification si l'administration a retenu une activité prévisionnelle 2018 supérieure à celle de 2017. Mais le gestionnaire ne pourra pas par exemple obtenir au titre des dépenses prévisionnelles 2018 (c'est-à-dire hors reprise de résultats) plus que ce qui a été retenu en 2017.

Exemple de jurisprudence sur les propositions budgétaires transmises hors délais par le gestionnaire :

« Considérant, en premier lieu, qu'il est constant que le conseil d'administration de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes du canton de Châtelet-en-Brie a seulement délibéré le 12 novembre 2002 sur les propositions budgétaires pour l'exercice 2003 ; que, par suite, ces propositions budgétaires n'ont pu être régulièrement transmises dans le délai prévu par les dispositions combinées des articles 14 et 18 du décret du 26 avril 1999 ; qu'il suit de là que le préfet, d'une part, n'était pas tenu de respecter la procédure contradictoire et, d'autre part, pouvait fixer la dotation globale relative aux soins et les tarifs à un niveau au moins égal à celui des tarifs en vigueur ; que le directeur de l'EHPAD du canton de Châtelet-en-Brie ne peut utilement se prévaloir de ce que le préfet de Seine-et-Marne aurait engagé la procédure contradictoire et ne lui avait pas opposé la tardiveté des propositions budgétaires ; « Considérant, en second lieu, qu'il résulte de l'instruction que le préfet de Seine-et-Marne a fixé les tarifs applicables en 2003 à un montant qui n'était pas inférieur aux tarifs en vigueur ; que par suite, il est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale de Paris a annulé son arrêté en date du 28 novembre 2003 fixant les tarifs applicables à l'établissement pour 2003 et majoré de 79 418 euros la base de calcul de la section tarifaire relative aux soins ; qu'il y a lieu d'annuler ledit jugement et de rejeter la demande présentée par l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes du canton de Châtelet-en-Brie devant le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale de Paris ». (Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale (CNTSS) – 18 décembre 2009 – n°A-2005-039).

B) La procédure contradictoire

2^{ème} étape :

Adressez dans le délai de 8 jours un courrier circonstancié en indiquant votre désaccord avec les propositions de modifications de dépenses et de recettes qu'envisage de retenir l'autorité de tarification.

A défaut, l'établissement ou le service est réputé avoir approuvé la modification proposée par l'autorité de tarification.

Hormis les cas limitativement énumérés par la législation et la réglementation (propositions budgétaires incomplètes ou transmises tardivement, établissements au-dessus des tarifs plafonds, non remplissage du tableau d'analyse de l'activité et des coûts de l'ENC, non transmission des indicateurs médico-sociaux économiques à l'appui des budgets prévisionnels et des comptes administratifs), l'autorité de tarification doit faire connaître à l'établissement ou au service les modifications qu'elle se propose de retenir (les motifs possibles d'abattement sont reproduits en annexe n°1). Elle peut le faire par un ou plusieurs courriers successifs. Depuis le 1er janvier 2017, ces courriers peuvent être transmis par voie électronique (CASF, art. R. 314-24). Les courriers doivent être transmis au gestionnaire au plus tard 12 jours avant la date limite de notification de la décision d'autorisation budgétaire prévue par la réglementation.

Dans un délai de 8 jours après réception de chaque courrier, l'établissement ou le service doit faire connaître son éventuel désaccord avec la proposition de l'autorité de tarification. Depuis le 1er janvier 2017, les courriers de réponse du gestionnaire peuvent être transmis par voie électronique (CASF, art. R. 314-24).

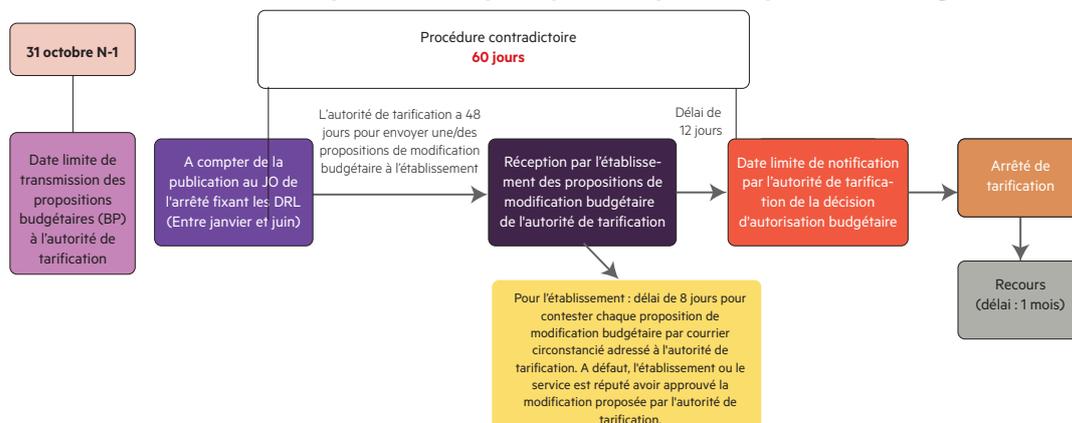
Il motive ce désaccord de manière circonstanciée, en indiquant notamment les raisons qui rendent impossibles, selon lui, le respect du niveau de recettes ou de dépenses que l'autorité de tarification se propose de retenir. A ce titre, il indique :

- pour les dépenses de personnel, en quoi les projets de promotion ou d'augmentation catégorielle de l'établissement ou du service ne peuvent être adaptés pour assurer le respect du niveau de dépenses que l'autorité de tarification propose ;
- pour les autres dépenses, les raisons qui rendent impossible toute modification de ses propositions budgétaires visant à les rendre compatibles avec le montant total de dépenses que l'autorité de tarification se propose de retenir.

A défaut de réponse circonstanciée dans ce délai, l'établissement ou le service est réputé avoir approuvé la modification proposée par l'autorité de tarification. Le juge de la tarification interprète strictement ces dispositions.

A l'issue de la procédure contradictoire, l'autorité de tarification notifie à l'établissement la décision d'autorisation budgétaire (pour un exemple, [cliquez ici](#)). Cette décision sera suivie de la notification de l'arrêté de tarification (pour un exemple, [cliquez ici](#)). Cet arrêté pourra être contesté dans le délai d'un mois dans le cadre d'un recours administratif et/ou d'un recours contentieux (voir infra points II et III).

Schéma récapitulatif des principales étapes de la procédure budgétaire



II- Les recours administratifs préalables : recours gracieux ou hiérarchique

3^{ème} étape :

Vous pouvez présenter soit un recours gracieux soit un recours hiérarchique.

Ce recours permet de demander à l'autorité de tarification ou au ministre de revenir sur le tarif appliqué.

Il permet de « proroger » le délai de recours contentieux. Pour cela, il doit être présenté dans un délai d'1 mois maximum.

Il doit reprendre en détails l'ensemble des raisons (en droit et en opportunité) pour lesquelles vous demandez un tarif plus élevé et viser tous les points et dépenses possibles (celles qui ne sont pas contestées à ce stade ne pourront pas figurer dans le recours contentieux ultérieur).

Le tarif demandé doit être explicitement chiffré dans ce recours.

Au vu de ces règles de formes et de fond, il est vivement conseillé de faire appel dès ce stade à un avocat.

Ces recours visent à demander à l'administration de revenir sur sa décision et de fixer un tarif plus élevé.

- **Le recours gracieux consiste à demander à l'autorité de tarification, en l'espèce le Préfet de région, de revenir sur son arrêté de tarification et de fixer une dotation globale de financement plus élevée** (en chiffrant précisément le montant demandé).
- **Le recours hiérarchique consiste à s'adresser au supérieur hiérarchique du Préfet de région, en l'espèce le Ministre de la Cohésion des territoires, pour obtenir le retrait de l'arrêté de tarification du Préfet de région et la fixation d'une dotation globale de financement plus élevée** (en chiffrant précisément le montant demandé).

Ces recours administratifs ne sont pas obligatoires. **Rien n'empêche les gestionnaires de saisir directement le juge de la tarification sanitaire et sociale. Certains gestionnaires y ont cependant recours pour montrer à l'autorité de tarification qu'ils ont essayé une nouvelle fois de trouver une solution à l'amiable avant d'être contraint de saisir le juge.**

Quels sont les avantages et les inconvénients des recours gracieux ou hiérarchiques ?

L'avantage du recours gracieux ou hiérarchique c'est qu'il conserve le délai de recours contentieux s'il est fait correctement. Donc si ce recours n'aboutit pas à un résultat satisfaisant, le gestionnaire peut saisir ensuite le juge de la tarification. L'autre avantage, c'est que si le recours doit contenir toute une argumentation juridique, on peut y ajouter des arguments non juridiques (des arguments en opportunité). Un premier inconvénient réside dans le fait que si l'autorité de tarification n'a aucune marge de manœuvre, elle ne pourra que rejeter le recours et le gestionnaire aura perdu quelques mois. Un autre inconvénient porte sur le fait que le gestionnaire doit bien maîtriser toutes les règles de ces recours car si ce n'est pas le cas le juge pourra considérer que le courrier du gestionnaire n'était pas un vrai recours gracieux ou hiérarchique et qu'il n'a donc pas pu conserver le délai de recours devant le juge. Enfin, il faut faire un choix entre le recours gracieux ou le recours hiérarchique car un seul recours administratif préalable conserve le délai de recours contentieux.

Pour résumer, il est conseillé de se faire accompagner par un conseil juridique dans cette démarche qui en termes de contenu est très similaire à un recours contentieux.

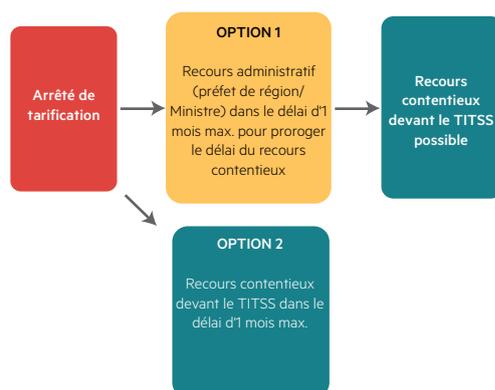
Quelles sont les règles de formes et de fond à respecter pour présenter un recours gracieux ou hiérarchique ?

- **Le recours administratif doit être clairement rédigé**, une simple lettre tendant seulement à obtenir des éclaircissements sur l'augmentation ou la baisse du tarif n'étant pas considérée comme un recours administratif de nature à conserver le délai de recours contentieux (CNTSS – 12 juin 2009 – n°A-2005-030). La CNTSS a jugé que ne pouvait également pas être considéré comme un recours administratif préalable, prorogeant le délai de recours contentieux, un recours dépourvu de conclusions et de moyens d'annulation (CNTSS, 24 juin 1994, n°92-189).

Après un rappel des faits (établissement concerné, les différentes étapes de la procédure budgétaire, ce qui a été demandé par le gestionnaire, ce qui a été retenu par l'autorité de tarification), il faut donc développer toute une argumentation juridique expliquant pourquoi l'autorité de tarification s'est trompée dans l'exercice de ses pouvoirs de tarification et pourquoi les dépenses du gestionnaire sont indispensables au fonctionnement de l'établissement, qu'il n'y a pas de marge de redéploiement au sein du CHRS et que toutes les dépenses sont justifiées et conformes à la loi. Si le gestionnaire a élaboré un bon rapport budgétaire à l'appui de ses propositions budgétaires 2018 justifiant précisément les dépenses et recettes du CHRS et s'il a bien fait au cours de la procédure contradictoire des réponses circonstanciées à l'autorité de tarification, une grande partie du travail est déjà fait.

Reste à le compléter par une argumentation juridique plus précises et par des conclusions (c'est-à-dire ce que demande le gestionnaire).

- **L'exercice d'un recours préalable ne préserve le recours contentieux que dans la limite de ce qui est demandé dans le cadre du recours gracieux ou hiérarchique.** En d'autres termes, il ne sera pas possible de contester devant le juge du tarif certains refus de dépenses s'ils ne l'ont pas été dans le cadre du recours administratif préalable (CNTSS, 6 mars 2009, n°A-2003-046). Il faut donc être vigilant à bien contester dans le cadre du recours administratif préalable tous les points et refus de dépenses possibles.
- **L'exercice d'un recours préalable ne proroge le délai du recours contentieux que pour autant qu'il ait été formé avant l'expiration de celui-ci.** Pour être certain d'agir dans les temps requis, il faut donc que le recours administratif parvienne impérativement dans le délai d'un mois, à défaut il ne sera pas possible de déposer par la suite un recours contentieux devant le TITSS (il sera « forclos »). Il convient d'abord de bien calculer le délai d'un mois applicable pour l'exercice du recours contentieux. Si l'arrêté de tarification est notifié au gestionnaire par exemple le lundi 16 juillet 2018, le recours gracieux ou hiérarchique doit parvenir à l'administration au plus tard le vendredi 17 août 2018. Le délai de recours contentieux étant un délai franc, c'est comme si l'on avait un mois et un jour pour faire parvenir le recours (pour une explication plus précise, voir page 14). De même, si le dernier jour du délai est un samedi, dimanche ou jour férié, le recours est encore recevable s'il arrive à l'administration le premier jour ouvrable suivant. C'est à l'administration d'apporter la preuve de la date de notification de l'arrêté au gestionnaire et c'est à ce dernier d'apporter la preuve que son recours gracieux ou hiérarchique a été reçu par l'administration à temps. Un envoi en recommandé avec accusé de réception ou une remise sur place contre décharge est donc indispensable pour apporter cette preuve.

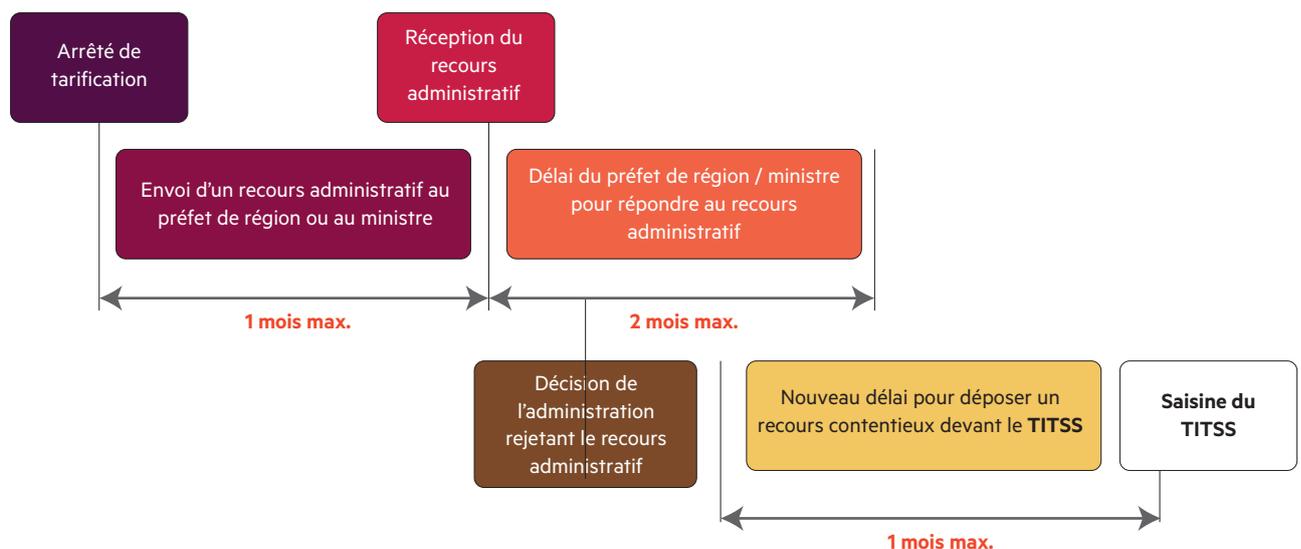


Les suites du recours administratif

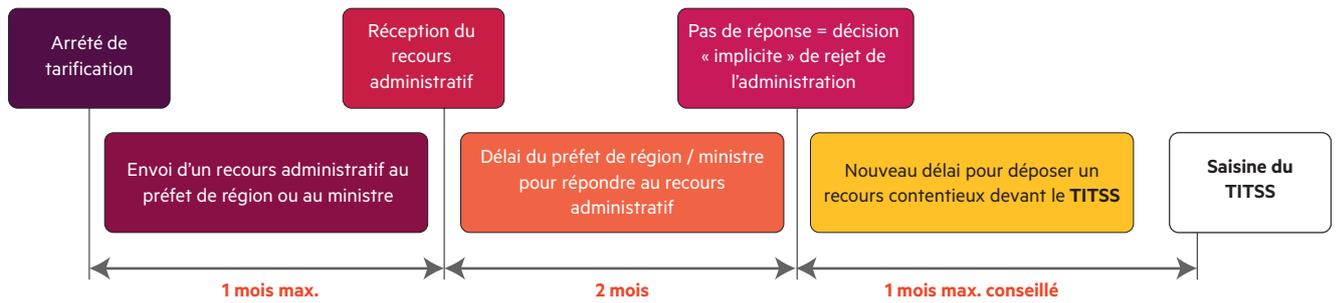
Les autorités de tarification doivent accuser réception de ce recours et doivent se prononcer dans un délai de 2 mois lorsqu'elles sont saisies de recours gracieux ou hiérarchiques formés contre leurs arrêtés de tarification. A l'expiration de ce délai, le silence gardé par les autorités administratives vaut décision de rejet.

Dans les faits, trois hypothèses peuvent se présenter : l'administration répond dans le délai de 2 mois, ne répond jamais ou répond plus tard.

- **Si l'administration répond dans les 2 mois qui suivent la réception par elle du recours gracieux ou hiérarchique et si cette réponse ne donne pas satisfaction à son auteur, ce dernier peut saisir le juge de la tarification dans le mois qui suit la réception de la réponse (CNTSS, 13 juin 2008, n°A.2000.003).** Dans son recours devant le juge de la tarification, le requérant demandera à la fois l'annulation de la réponse de l'administration sur son recours gracieux ou hiérarchique et l'annulation ou la réformation de l'arrêté de tarification, ainsi que la fixation d'un tarif plus élevé (en chiffrant précisément le montant demandé).



- **Si l'administration ne répond pas, le recours est implicitement rejeté au bout du délai de 2 mois suivant la réception du recours gracieux ou hiérarchique.** Les recours devant le juge de la tarification étant des recours de plein contentieux, normalement en l'absence de réponse à un recours gracieux ou hiérarchique aucun délai de recours n'est opposable au gestionnaire. **Toutefois, il est vivement conseillé de faire parvenir le recours contentieux au greffe de la juridiction dans le mois qui suit ce rejet tacite et ce pour deux raisons.** D'abord, nous ne sommes pas à l'abri d'un revirement de jurisprudence sur ce point et ensuite plus fondamentalement, plus le juge sera saisi rapidement, plus vite il pourra trancher le litige. Dans son recours devant le juge de la tarification, le requérant demandera à la fois l'annulation du rejet tacite de l'administration sur son recours gracieux ou hiérarchique et l'annulation ou la réformation de l'arrêté de tarification, ainsi que la fixation d'un tarif plus élevé (en chiffrant précisément le montant demandé).



- **Si, par contre, l'administration répond après ce délai de 2 mois (par exemple au bout de 5 mois), la réponse de l'administration et l'arrêté de tarification ne peuvent être contestés que dans le délai de recours contentieux (1 mois à compter de la réception par le gestionnaire de la réponse de l'autorité administrative).** L'auteur du recours demandera à la fois l'annulation de la réponse de l'administration sur son recours gracieux ou hiérarchique et l'annulation ou la réformation de l'arrêté de tarification, ainsi que la fixation d'un tarif plus élevé.

(Pour plus de détails sur le délai de recours contentieux, voir page 14).

III- Le recours contentieux

4^{ème} étape :

Vous pouvez contester l'arrêté de tarification en déposant dans le délai d'1 mois un recours contentieux devant le TITSS soit à compter de l'arrêté de tarification, soit après la réponse implicite ou écrite de l'autorité au recours administratif (cf. supra).

Le recours doit comporter une présentation des faits, les arguments juridiques et des conclusions. Des documents doivent être joints notamment l'arrêté de tarification et la décision de rejet du recours administratif.

La requête doit être déposée au TITSS territorialement compétent. L'original doit être accompagné de 4 exemplaires. Ce recours n'est pas suspensif.

Le recours à un avocat n'est pas obligatoire mais conseillé.

Lorsqu'une association forme un recours contentieux contre un arrêté de tarification, elle s'adresse à un juge spécialisé et lui demande d'annuler ou de réformer l'arrêté de tarification et de fixer un tarif plus élevé. Ce juge est le Tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale. Il dispose de pouvoirs très importants puisqu'il ne contente pas de se prononcer sur la légalité de l'arrêté, il peut fixer lui-même le nouveau tarif applicable s'il a tous les éléments en sa possession et qu'il fait droit aux demandes de l'association.

Bien que le recours à un avocat ne soit pas obligatoire devant le TITSS, il est vivement conseillé d'y avoir recours.

Les Fédérations régionales peuvent vous donner les coordonnées d'avocats spécialisés (voir annexe n°2).

Pour que le recours de l'association puisse être jugé au fond, encore faut-il saisir le bon TITSS (A) et que le recours soit recevable (B). Quatre règles de base doivent ainsi être respectées : avoir intérêt et qualité pour agir en justice, respecter les délais et formes du recours. Si ces 4 règles ne sont pas respectées, le juge rejettera le recours pour irrecevabilité. Nous expliquons ci-dessous ces 4 règles. Ensuite, il est nécessaire de développer un argumentaire juridique de nature à convaincre le juge. Nous présentons des exemples d'arguments qui ont convaincu ou pas le juge (C).

A) Le TITSS territorialement compétent

Le recours doit être porté devant le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale (TITSS) dans le ressort duquel le service ou l'établissement dont le tarif est contesté a son siège (CASF, art. R. 351-1 et R. 351-2).

Ce qui compte, c'est la localisation de l'établissement ou du service. La localisation de l'organisme gestionnaire n'a aucune influence. Ainsi, pour une association dont le siège est situé à Paris et qui gère un CHRS en région Centre, le litige tarifaire concernant le CHRS devra être porté devant le TITSS de Nantes.

Le recours formé devant le tribunal interrégional n'a pas d'effet suspensif.

Nom du tribunal	Compétent pour les établissements et services situés dans les régions	Adresse du greffe du TITSS
TITSS de Bordeaux	Nouvelle Aquitaine (ex-régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes) Occitanie (ex-régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées)	TITSS de Bordeaux Cour administrative d'appel de Bordeaux 17, cours de Verdun CS 81224 33074 Bordeaux Cedex
TITSS de Lyon	Auvergne-Rhône-Alpes Corse Provence-Alpes-Côte d'Azur	TITSS de Lyon Palais des juridictions administratives 184, rue Duguesclin 69433 Lyon Cedex 03
TITSS de Nancy	Bourgogne-Franche Comté Grand Est (ex-régions Alsace, Champagne Ardennes et Lorraine) Hauts de France (ex-régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie)	TITSS de Nancy Cour administrative d'appel de Nancy 6, rue du Haut Bourgeois CO 50015 54035 Nancy Cedex
TITSS de Nantes	Bretagne Centre Normandie Pays de la Loire Saint-Pierre et Miquelon	TITSS de Nantes Cour administrative d'appel de Nantes 2, Place de l'Edit de Nantes BP 18529 44185 Nantes Cedex 4
TITSS de Paris	Ile de France Guadeloupe Guyane Martinique Réunion	TITSS de Paris Conseil d'Etat 1, place du Palais Royal 75100 Paris Cedex 01

B) Les règles de recevabilité des recours devant le juge de la tarification

Le recours de l'association n'est recevable que si l'association a intérêt et qualité pour agir en justice et respecte les délais et formes prévus.

1) L'intérêt à agir

C'est certainement la règle la plus simple. L'association n'a intérêt à agir que dans la mesure où elle demande la hausse de la dotation globale de financement du CHRS fixée par l'autorité de tarification.

2) La qualité pour agir en justice

N'importe qui au sein d'une association ne peut pas prendre la décision de saisir le TITSS et n'importe qui ne peut pas représenter l'association devant la juridiction.

Pour se repérer, il faut relire les statuts de l'association. Ils définissent celui qui a la qualité pour agir en justice.

Ainsi, les statuts de l'association peuvent par exemple prévoir que le Conseil d'administration décide de toute action contentieuse et que le Président représente l'association en justice. Dans ce cas, le Conseil d'administration doit

délibérer valablement et décider d'agir en justice contre l'arrêté de tarification du Préfet de région et le Président représentera l'association devant la juridiction (signature des mémoires...).

Exemple de jurisprudence sur la qualité pour agir

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 13 des statuts de l'association «La Miséricorde» : «le président représente l'association dans tous les actes de la vie civile et est investi de tous pouvoirs à cet effet. Il a notamment qualité pour ester en justice comme défendeur au nom de l'association et comme demandeur avec l'autorisation du conseil d'administration...» ; qu'il résulte de l'instruction que par chacune des délibérations en date des 24 octobre 2002 et 6 décembre 2002, le conseil d'administration de l'association «La Miséricorde» a pris connaissance des nouveaux arrêtés modifiant la dotation globale de financement du centre d'hébergement et de réadaptation sociale «Le May», pour 2002, qui lui avaient été notifiés respectivement les 21 octobre et 18 novembre 2002 et habilité sa présidente à engager un recours devant la commission interrégionale de la tarification sanitaire et sociale de Bordeaux ; que ces délibérations doivent être regardées comme ayant habilité la présidente à introduire les recours contre lesdits arrêtés ; que la circonstance que les procès-verbaux de ces délibérations signés de la présidente et de la secrétaire de l'association ne mentionnent pas la convocation des membres du conseil d'administration ni les administrateurs présents et qu'ils ne comportent pas de numéro de classement dans le registre des délibérations ne suffit pas à établir que ces délibérations seraient irrégulières ; que, par suite, le préfet de Haute-Garonne n'est pas fondé à soutenir que les demandes de l'association devant le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale de Bordeaux auraient été irrégulièrement introduites... ». (CNTSS- 10 avril 2009 - nos A. 2003.103, A. 2003.117)

Les statuts peuvent également être muets sur qui a le pouvoir de décider d'agir en justice mais indiquer que le Président représente l'association dans tous les actes de la vie civile et en justice. Depuis un arrêt du Conseil d'Etat de 1998, il est admis dans ce cas de figure que le Président de l'association engage valablement le recours.

Exemple de jurisprudence : reconnaissant la qualité à agir au président en cas de silence des statuts de l'association

*« Considérant qu'en l'absence, dans les statuts d'une association, de stipulation réservant expressément à un autre organe la capacité de décider de former une action devant le juge administratif, celle-ci est régulièrement engagée par l'organe tenant des mêmes statuts le pouvoir de représenter en justice cette association ;
Considérant qu'aux termes de l'article 16 des statuts de l'association «APIAF» : «la présidente représente l'association dans tous les actes de la vie civile et est investie de tous pouvoirs à cet effet. Elle a notamment qualité pour ester en justice au nom de l'association tant en demande qu'en défense» ; qu'aucune autre stipulation ne réserve à un autre organe le pouvoir de décider d'engager une action en justice au nom de l'association ; qu'ainsi, la présidente de l'association «APIAF» avait qualité pour former, au nom de cette organisation, un recours contre les arrêtés des 12 juin, 16 octobre et 12 novembre 2002, par lesquels le préfet de la Haute-Garonne a fixé puis modifié la dotation globale de fonctionnement de son centre d'hébergement et de réadaptation sociale ». (CNTSS- 10 avril 2009 - nos A. 2003.100, A. 2003.116)*

Les statuts peuvent être muets sur ces deux pouvoirs, ce qui est rarissime. Dans ce cas, il appartient à l'Assemblée générale de décider d'introduire un recours et de désigner celui ou celle qui représentera l'association devant le TITSS.

Il se peut que l'arrêté de tarification ayant été notifié par exemple en plein été, les personnes ayant le pouvoir de décider et de représenter l'association en justice ne soient pas mobilisables. Dans ce cas, si par exemple il n'a pas été recouru à un avocat, le Directeur général de l'association ou le Directeur du CHRS peut signer le recours et l'envoyer au TITSS. A charge ensuite pour les organes compétents de l'association de régulariser la situation en s'appropriant les termes du recours et en le faisant savoir au Tribunal. En effet, ce qui est important, c'est que le recours arrive à la juridiction dans un délai d'un mois qui suit la notification de l'arrêté de tarification¹. On ne peut pas régulariser le dépassement du délai. Par contre, on peut régulariser en cours d'instance et jusqu'à la clôture de l'instruction la question de la qualité pour agir en justice. Donc, il vaut mieux que le recours arrive à temps à la juridiction et soit engagée par une personne non habilitée à le faire plutôt qu'il arrive trop tard en étant signé par les bonnes personnes.

3) Le délai de recours

Le recours contentieux est enfermé dans une stricte condition de délai égal à 1 mois à compter de la publication de la décision attaquée ou, pour les établissements et organismes auxquels elle est notifiée, de sa notification (CASF, art. R. 351-15). Le recours doit donc parvenir au greffe de la juridiction dans ce délai.

Le délai ainsi institué est un délai « franc » (CASF, art. R. 351-17). Ce qui signifie qu'il court à compter du lendemain du jour de la notification de l'arrêté de tarification et qu'il inclut le jour de l'échéance. Par exemple, pour un arrêté notifié le lundi 16 juillet 2018, le délai court à compter du 17 juillet à 0 heure et expire le vendredi 17 août à minuit. Le recours parvenu à compter du 18 août au greffe du TITSS est irrecevable.

Si le délai expire un samedi, un dimanche ou un jour férié, le recours parvenu au secrétariat de la juridiction le premier jour ouvrable suivant est encore recevable (CNTSS, 29 mars 1996, n°92-188).

C'est à l'autorité de tarification d'apporter la preuve du déclenchement du délai et à l'auteur du recours d'apporter celle de la réception du recours par la juridiction dans le délai d'un mois. C'est pourquoi les gestionnaires ont tout intérêt à adresser leur recours par lettre recommandée avec accusé de réception.

Le délai de recours ne commence à courir que pour autant que les voies et délais de recours ont été indiqués dans la décision de notification contestée. A défaut de telles mentions, aucune condition de délai n'est opposable à l'auteur du recours (CE, 7 octobre 1988, n°98868).

Les requérants situés dans les départements et collectivités d'outre-mer ou à l'étranger bénéficient devant les TITSS, en plus du délai d'un mois précité, des délais de distance prévus par les articles 643 et 644 du code de procédure civile (CASF, art. R. 351-15).

Le gestionnaire d'un établissement en Guadeloupe ou à la Martinique, par exemple, bénéficiera ainsi d'un mois supplémentaire pour déposer un recours contentieux devant le TITSS contre l'arrêté de tarification, soit un délai de 2 mois au total.

4) La forme du recours

Le recours devant le juge de la tarification est un recours écrit.

Quelle forme la requête doit-elle prendre ? Quelles sont les pièces à fournir et les modalités de dépôt au greffe du TITSS ?

¹ Des règles particulières s'appliquent lorsque l'on forme un recours gracieux ou hiérarchique, voir partie n°II.

Le recours formé devant le tribunal interrégional doit contenir :

- **l'exposé des faits** : indication de l'établissement dont la tarification est contestée, les différentes étapes de la procédure budgétaire, ce qui a été demandé par le gestionnaire et retenu par l'autorité de tarification, la notification de l'arrêté de tarification, l'éventuelle formation d'un recours gracieux ou hiérarchique et la réponse ou pas de l'administration sur celui-ci.
- **les « moyens » de droit sur lesquels il se fonde**, c'est-à-dire les arguments juridiques pointant les erreurs de droit commises par l'administration et justifiant du bien fondé des demandes du gestionnaire. Pour chaque point mis en avant, il est nécessaire de chiffrer la conséquence financière pour qu'ensuite le juge puisse fixer lui-même le nouveau tarif (exemple : impact de la création de tel poste = XX euros, non financement de l'indemnité de départ à la retraite lors de la reprise de résultat = XX euros...). Sinon, le juge sera obligé de demander à l'autorité de tarification de refixer le tarif sur les bases indiquées dans le jugement. Et l'autorité pourrait plus ou moins bien interpréter le jugement, ce qui pourrait générer un nouveau contentieux. Il vaut mieux que le juge ait tous les éléments pour fixer le nouveau tarif d'où l'importance de chiffrer chaque demande contenue dans le recours.
- **les conclusions auxquelles il tend**, autrement dit, ce que le requérant demande exactement au juge. Le gestionnaire demande l'annulation ou la réformation de l'arrêté de tarification en date du XXX et la fixation de la dotation globale à hauteur de XX euros. **(Remarque : si un recours gracieux ou hiérarchique a été formulé, ne pas oublier de demander l'annulation de la réponse négative de l'administration).**

Le recours doit en outre être accompagné de la décision tarifaire attaquée (ou de sa copie conforme) et de la copie conforme des documents auxquels il se réfère (CASF, art. R. 351-17).

Le gestionnaire requérant doit indiquer dans sa requête introductive d'instance les raisons pour lesquelles il ne lui était pas possible d'adapter ses propositions budgétaires aux montants approuvés par l'autorité tarifaire sous peine de voir déclarer sa requête irrecevable par le tribunal (CASF, art. R. 351-18). Cet argumentaire doit donc obligatoirement figurer dans la requête si le gestionnaire veut que son recours soit jugé au fond. Et il doit figurer dès le départ. Passé le délai de recours contentieux, il n'est pas possible de régulariser ce point.

Exemples de jurisprudence sur les raisons justifiant de l'impossibilité d'adapter les propositions budgétaires aux montants fixés par l'autorité de tarification à peine d'irrecevabilité :

« Considérant que, pour soutenir qu'elle ne pouvait accepter les abattements litigieux, l'association des Paralysés de France expliquait de manière chiffrée dans sa demande de première instance que l'ensemble de ses demandes des groupes I, II et III constituait un minimum indispensable pour mener à bien les missions qui lui sont confiées et prenne en charge le personnel nécessaire, que les dépenses arrêtées par l'autorité de tarification étaient inférieures aux dépenses effectives de 2011 et que l'établissement présentait des déficits chroniques ; que l'association a ainsi indiqué les raisons pour lesquelles il n'était pas possible, selon elle, d'adapter ses propositions budgétaires aux montants fixés par l'autorité de tarification ; que le département du Calvados n'est donc pas fondé à soutenir que la demande de l'association était irrecevable au regard de l'article R. 351-18 du code de l'action sociale et des familles » (CNTSS, 2 mars 2018, A.2015.034).

« Considérant que, pour soutenir qu'elle ne pouvait accepter les abattements litigieux, l'association des Paralysés de France expliquait de manière chiffrée dans sa demande de première instance que l'autorité de tarification avait fixé arbitrairement un taux d'occupation de 95%, alors que ce taux était de 100 %, que les montants attribués pour 4 mois avaient pour conséquence

de générer un déficit alors que la structure commençait son activité ; que l'association a ainsi indiqué les raisons pour lesquelles il n'était pas possible, selon elle, d'adapter ses propositions budgétaires aux montant fixés par l'autorité de tarification ; que le département du Calvados n'est donc pas fondé à soutenir que la demande présentée par l'association aux premiers juges était irrecevable au regard de l'article R. 351-18 du code de l'action sociale et des familles » (CNTSS, 2 mars 2018, A.2015.035).

Les recours, mémoires et observations sont déposés, contre récépissé, ou adressés par envoi recommandé au greffe du tribunal interrégional, où ils sont enregistrés à la date et dans l'ordre d'arrivée. Ils doivent être accompagnés de 4 copies certifiées conformes par leurs auteurs (CASF, art. R. 351-19).

Le recours peut être signé directement par les parties elles-mêmes. Celles-ci peuvent également se faire représenter par un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, un avocat inscrit à un barreau ou encore par tout mandataire de leur choix muni d'un mandat spécial et écrit (CASF, art. R. 351-19).

Quels arguments juridiques (« moyens ») faut-il invoquer ?

La saisine des juridictions de la tarification sanitaire et sociale doit respecter certaines exigences. Ainsi, une requête dépourvue de l'exposé de tout moyen, argument ou conclusion est irrecevable, alors même que son auteur aurait adressé à la juridiction, postérieurement à l'expiration du délai de recours, un mémoire complémentaire plus précis (CNTSS, 20 novembre 2009, n°A.2006-004). De même, le requérant qui a exposé, dans sa requête introductive d'instance, ses prétentions ne peut les accroître au-delà du délai de recours contentieux (CNTSS, 16 décembre 1994, n°93-034).

L'auteur de la requête doit critiquer, s'il entend obtenir la modification du tarif fixé, chacun des abattements auxquels a procédé l'autorité administrative et avec lesquels il est en désaccord, le juge se refusant à se prononcer sur les abattements qui ne font pas l'objet d'une contestation formelle. Les conclusions aux fins de réformation doivent bien évidemment être chiffrées (CNTSS, 18 décembre 2009, n°A.2004-051).

Pendant très longtemps, les gestionnaires, qui demandaient la hausse du tarif, contestaient le non-respect par l'autorité de tarification de la procédure contradictoire. Dans la mesure où la juridiction d'appel, la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale, et le juge de Cassation, le Conseil d'Etat, ont renversé leur jurisprudence en 2015 et 2017, **cela ne sert plus à rien d'invoquer des moyens de forme. Il faut concentrer l'argumentaire sur le fond à savoir le caractère incontournable et justifié de la dépense et la mauvaise application par le Préfet de région de ses pouvoirs d'abattements sur les propositions budgétaires.** Nous donnons de nombreux exemples dans la dernière partie de cette note.

Dans un considérant de son arrêt du 20 octobre 2017, le Conseil d'Etat rappelle qu'il résulte des articles L. 351-1 et R. 351-35 du code de l'action sociale et des familles que « *lorsque le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale est saisi d'un recours introduit sur le fondement des dispositions de l'article L. 351-1, il lui appartient, eu égard tant à la finalité de son intervention qu'à sa qualité de juge de plein contentieux, non de se prononcer sur les éventuels vices propres de la décision litigieuse, mais d'examiner le bien-fondé du tarif fixé par l'administration ou le droit du demandeur à se voir attribuer la somme qu'il réclame. S'il estime que le tarif a été illégalement fixé ou la somme demandée illégalement refusée, il lui appartient d'annuler ou de réformer, s'il y a lieu, cette décision en fixant alors lui-même, pour l'exercice en cause, un tarif conforme aux textes en vigueur ou le montant de la somme attribuée à l'intéressé ou, s'il ne peut y procéder, en renvoyant l'intéressé devant l'administration afin qu'elle procède à cette fixation sur les bases qu'il indique dans les motifs de son jugement* ».

Le débat devant le juge de la tarification se recentre sur le fond, à savoir le niveau du tarif en litige.

C) Quelques exemples d'arguments et de jurisprudence

Avant d'aborder certaines décisions de justice qui ont été rendues compte tenu des arguments avancés par les parties en présence, il convient de revenir sur les différentes situations qui vont se présenter.

Certains CHRS vont se voir opposer les tarifs plafonds et des réductions de moyens à ce titre. Dans son recours, le gestionnaire pourrait contester par exemple la non reprise du résultat déficitaire 2016 dès lors que ce déficit est justifié dans la mesure où le tarif plafond 2018 ne peut pas concerner la reprise de résultats de l'exercice 2016. Il pourrait aussi poser la question de l'articulation entre l'opposabilité des conventions collectives agréées prévue par l'article L.314-6 du CASF avec la disposition prévue par l'article L. 314-4 du même code sur les tarifs plafonds. L'article L. 314-6 du CASF n'ayant pas été abrogé, l'autorité de tarification ne commet-elle pas une illégalité en se basant sur les tarifs plafonds pour refuser d'assumer les conséquences financières des conventions et accords collectifs de travail agréés et ce dès lors que le gestionnaire justifie du caractère indispensable des effectifs salariés et du caractère cohérent par rapport à d'autres équipements fournissant des prestations comparables pour des publics comparables et qu'il justifie de l'application correcte des accords et conventions agréées ? Le gestionnaire pourrait aussi contester le classement opéré par le Préfet de région des activités de son CHRS dans les différents groupes homogènes d'activités et de missions (GHAM). Avec des arguments fournis par sa Fédération, il pourrait soulever une exception d'illégalité tirée du caractère illégal de l'arrêté du 2 mai 2018. Il ne s'agit que de quelques exemples qui mériteraient d'être complétés en fonction de la situation propre de chaque gestionnaire, des dépenses et recettes en question et des arguments avancés par l'autorité de tarification.

Pour ceux en dessous des tarifs plafonds, l'autorité de tarification se basera sur son enveloppe limitative de crédits, sur les écarts de coûts par rapport à des équipements comparables... Il s'agira de contester chacun de ses arguments et de démontrer à chaque fois le caractère indispensable des dépenses en question et de l'impossibilité de faire des redéploiements dans le cadre de l'enveloppe allouée...Quelques jurisprudences reproduites ci-dessous montrent des exemples d'affaires qui ont convaincu ou pas le juge sur ces points.

Enfin, évoquons ceux qui sont sous CPOM volontaires depuis un certain temps et dont le contrat ne prévoit pas parmi les critères de fixation des moyens le recours aux tarifs plafonds (concrètement les contrats conclus avant l'intervention du décret n°2016-1815 du 21 décembre 2016). Les premiers jugements sur les CPOM volontaires ne sont pas favorables aux gestionnaires soit du fait que les contrats sont rédigés de manière très alambiquée, soit du fait que les gestionnaires se contentent d'invoquer le contrat pour contester l'arrêté de tarification. En réalité, cela ne saurait suffire. Il faut que le gestionnaire démontre que l'autorité de tarification ne respecte non seulement pas le CPOM mais pas non plus les critères de tarification prévus par le code de l'action sociale et des familles (par exemple l'opposabilité des conventions collectives agréées) et que toutes les dépenses du gestionnaire sont indispensables et justifiées. Ce n'est qu'à ces conditions que l'on verra quelles sont les possibilités de gain ou pas devant le juge de la tarification.

Pour rappel, l'arrêté du 2 mai 2018 prévoit que l'opposabilité des tarifs plafonds aux établissements ayant signé des CPOM dépend de la date de conclusion du CPOM ;

- Les CHRS qui ont conclu un CPOM avant le 1er janvier 2017 ne pourront se voir opposer la tarification plafond. Toutefois, si les structures acceptent de conclure un avenant le précisant, elles pourront être soumises à la tarification plafond. Mais les CHRS n'ont objectivement aucun intérêt à signer un tel avenant.
- Les CHRS qui ont signé des CPOM après le 1er janvier 2017 seront soumis à la tarification plafond ;
- Les futurs CPOM qui seront proposés aux gestionnaire par l'autorité de tarification auront pour objectif de ramener les coûts à la place au niveau des tarifs plafonds.

1) Dotations limitatives de crédits

L'autorité de tarification doit démontrer en quoi les propositions budgétaires du gestionnaire ne sont pas compatibles avec l'enveloppe limitative de crédits. Faute d'apporter cette preuve, elle ne justifie pas légalement ses abattements sur ce fondement (CNTSS, 7 novembre 2008, n°A.2000-070 ; CNTSS, 6 mars 2009, n°A.2002-067 ; CNTSS, 10 avril 2009, n°A-2003-114 ; CNTSS, 18 décembre 2009, n°A.2007-013).

L'autorité apporte une telle démonstration quand elle indique que son enveloppe départementale ne progresse que de 150 000 € et que les demandes supplémentaires de l'association représentent à elles-seules plus du double de ce montant. L'autorité de tarification ajoutant au demeurant que ses priorités en matière d'action sociale étaient pour l'exercice en question l'augmentation de la dotation globale d'un ESAT sous-doté qui avait conclu un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) et d'un autre, sous administration provisoire et en insuffisance de financement par rapport à la moyenne départementale (CNTSS, 11 juin 2010, n°A.2007-025 ; 15 octobre 2010, n°A.2006-031).

Dans une autre affaire concernant la tarification d'un ESAT, un préfet mettait en avant que l'ensemble des demandes des établissements d'aide par le travail du département excédaient sa dotation limitative de crédits et que, dans ce cadre, il avait dû procéder à des arbitrages fondés sur l'analyse des coûts comparés des établissements de façon à en assurer la convergence. Le préfet mettait en avant que le coût moyen à la place de l'ESAT objet du recours excédait la moyenne départementale et fournissait un tableau comparant la situation des différents établissements. Pour la CNTSS, l'autorité de tarification a légalement fondé ses abattements sur les dépenses prévisionnelles. En ce sens, elle relève que l'association gestionnaire n'a pas contesté la nécessité dans laquelle le préfet s'est trouvé de procéder à des arbitrages, qu'elle n'invoque à aucun moment une inexactitude du calcul des coûts comparés des divers établissements et, enfin, qu'elle ne soutient pas que l'ESAT aurait des caractéristiques spécifiques tenant à la situation des personnes accueillies de nature à justifier des coûts plus élevés (CNTSS, 10 décembre 2010, n°A.2008-005).

Enfin, l'autorité de tarification peut fonder ses abattements en se référant à un seul des critères de tarification et non pas en les justifiant au regard de l'ensemble des critères prévus par les textes. Ainsi, elle peut se baser sur la comparaison des coûts ou sur la dotation limitative de crédits sans avoir à justifier ses abattements au regard par exemple du critère des dépenses manifestement « hors de proportion avec le service rendu » ou de dépenses « injustifiées ou excessives au regard des conditions de satisfaction des besoins de la population » (CNTSS, 6 mars 2009, n°A.2003-108).

A noter que le critère de la dotation limitative de crédits ne vaut que pour les dépenses prévisionnelles. Le critère des dotations limitatives de crédits n'est pas opposable s'agissant de la reprise de résultats (CNTSS, 8 avril 2011, n°A.2009-002).

Pour l'articulation entre le dispositif des enveloppes limitatives de crédits et l'opposabilité des conventions collectives agréées, voir point n°3.

2) La convergence tarifaire

Dans une autre affaire, la CNTSS a jugé que l'autorité de tarification n'établissait pas que les établissements auxquels elle compare un foyer d'accueil médicalisé (FAM) fourniraient des prestations comparables en termes de qualité de prise en charge et d'accompagnement ni que le forfait soins de l'établissement ait été hors de proportion avec le service rendu ou les coûts de ces établissements (CNTSS, 20 novembre 2009, n°A.2004-053). Selon la CNTSS, si l'autorité tarifaire soutient que le financement d'un poste de moniteur éducateur supplémentaire au sein d'un ESAT

conférerait à ce dernier un taux d'encadrement de 0,23 ETP alors que le taux d'encadrement moyen constaté dans les établissements du département n'est que de 0,20 ETP, cette argumentation qui ne s'appuie que sur un seul indicateur, alors que le coût à la place de l'établissement resterait inférieur à celui constaté en moyenne dans les autres établissements du département, ne suffit pas à justifier l'abattement auquel le préfet a procédé » (CNTSS, 18 décembre 2009, n°A.2007-013).

Par ailleurs, constatant que le coût à la place d'un CHRS excédait de 40 % le coût moyen départemental, la CNTSS a validé l'abattement opéré par le préfet. Elle a considéré que ce dernier justifiait ainsi que les propositions de dépenses supplémentaires du gestionnaire, qui auraient encore majoré le coût à la place, étaient excessives, compte tenu de l'évolution de l'activité et du coût de l'établissement apprécié par rapport au fonctionnement des autres équipements comparables dans le département (CNTSS, 11 avril 2008, n°A.2003-002).

Dans une autre affaire, un CCAS demandait pour ses EHPAD des crédits de remplacement du personnel très supérieurs à la moyenne constatée pour des établissements comparables dans le département. La CNTSS refuse de rétablir les crédits demandés considérant que le CCAS gestionnaire n'invoque pas des missions et des charges spécifiques qui justifieraient de telles différences de coûts. Elle constate au demeurant que certains motifs d'absence du personnel « ne résultent pas de l'application de dispositions législatives ou réglementaires ou d'accords collectifs agréés mais résultent de décisions dont les conséquences financières ne sauraient s'imposer à l'assurance maladie » (CNTSS, 15 octobre 2010, n°A.2007-017).

La CNTSS a par ailleurs jugé que, « eu égard aux coûts manifestement disproportionnés de centres d'adaptation et de redynamisation au travail (CART) par rapport à ceux des structures qui leur étaient comparables (des CAT en l'occurrence), les autorités de tarification avaient pu, à bon droit, regarder comme injustifiées les propositions budgétaires de l'association et procéder aux abattements litigieux, l'association n'ayant pas établie, en l'espèce, que ces différences tarifaires seraient justifiées par la nature du service rendu aux personnes accueillies » (CNTSS, 6 mars 2009, n°A.2003-108).

Plus récemment, la CNTSS s'est prononcée sur cette question à propos des centres éducatifs fermés. Dans une affaire jugée en mars 2018, la Cour nationale indique :

Considérant, en premier lieu, que les dispositions des articles L.314-5 et L.314-7 du CASF, précisées par celles des articles R.314-22 et R.314-23, permettent à l'autorité chargée de la tarification de réduire légalement les prévisions de charges qui ne sont pas compatibles avec les dotations de financement régionales et départementales ou celles qui sont excessives par rapport à celles des autres établissements ou services assurant des prestations comparables ; que le préfet du Tarn-et-Garonne soutient qu'il a fondé ses abattements sur une comparaison avec deux autres centres éducatifs fermés situés dans le ressort géographique de la direction régionale de la protection judiciaire de la jeunesse accueillant le même public, soit 12 jeunes de 13 à 16 ans, 365 jours sur 365, 24 heures sur 24, placés par le juge au titre de l'ordonnance du 2 février 1945, et que ces établissements bénéficient de 24 ETP ; que le préfet relève en particulier que le prix de journée pour 2014 de l'établissement géré par l'association requérante était supérieur à la moyenne des établissements contrôlés par la direction régionale en fournissant à cet égard un tableau comparatif des différents établissements ;

Considérant, en second lieu, que, pour demander la création de 2, 50 ETP d'éducateurs et de 0, 5 ETP de veilleur de nuit, l'association requérante se réfère aux conclusions d'un rapport sur la mission des centres éducatifs fermés rédigé conjointement par l'inspection générale des affaires sociales, l'inspection générale des services judiciaires et l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse préconisant la fixation pour tous ces établissements d'un effectif cible de 27 ETP auquel serait adjoint 1,40 ETP de personnels de santé, soit un effectif total de 28, 40 ETP qu'en outre elle expose précisément pourquoi un effectif de 24 ETP

est insuffisant à partir de la description des activités quotidiennes dans un centre éducatif fermé ;

Considérant que le préfet a fixé les dépenses prévisionnelles du groupe II sur la base d'un effectif de 24 ETP, réduisant l'effectif global du personnel éducatif et des services généraux et rejetant la demande portant sur le surveillant de nuit ; qu'il a justifié cet abatement par la seule convergence vers l'effectif de 24 ETP préconisé par la circulaire du 13 novembre 2008 et la circulaire budgétaire du 17 février 2012 ;

Considérant que si les dispositions de la circulaire du 13 novembre 2008 et celles de la circulaire budgétaire du 17 février 2012 énonçant un objectif d'encadrement de 24 ETP pour un centre éducatif fermé de 12 places n'ont pas pu avoir pour effet de priver le préfet de son pouvoir d'apprécier la situation particulière de chaque établissement ; qu'il en résulte que le préfet ne pouvait fonder les abattements qu'il opérerait sur ces seuls objectifs ;

Considérant que devant le juge de la tarification, le préfet s'est également prévalu de ce que les centres éducatifs fermés existants avaient un caractère expérimental et avaient été surdotés alors que le cahier des charges des appels à projets pour la création de nouveaux centres fixe l'effectif à 24 ETP pour 12 places ; que cette argumentation ne constitue pas une comparaison du centre éducatif fermé géré par l'association requérante à d'autres centres éducatifs fermés existants et fournissant des prestations comparables ; que si le préfet produit un tableau comparant les budgets des trois centres éducatifs fermés relevant de la direction interrégionale sud de la PJJ, il n'y figure aucun coût moyen par place ou écart à la moyenne pas plus que les taux d'occupation prévisionnels et il y apparaît seulement que le budget alloué au centre requérant n'est pas le plus élevé ; qu'ainsi le préfet ne justifie pas légalement les abattements qu'il a opérés ; que, par suite, il y a lieu de fixer les dépenses du groupe II et le tarif en tenant compte de l'effectif demandé de 27 ETP, et, en l'absence d'éléments au dossier permettant de fixer ce tarif, de renvoyer l'Association Sauvegarde de l'enfance du Tarn et Garonne devant le préfet du Tarn-et-Garonne pour qu'il fixe le tarif 2014 sur cette base ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'Association Sauvegarde de l'Enfance du Tarn-et-Garonne est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale a rejeté sa demande tendant à ce que les dépenses du groupe II soient fixées en tenant compte d'un effectif de 27 ETP ; que le jugement doit donc être annulé ». (CNTSS – 2 mars 2018 – n°A.2015-039).

3) L'opposabilité des conventions collectives agréées

L'article L314-6 du code de l'action sociale et des familles prévoit l'opposabilité des conventions collectives de travail agréées au Préfet de région, autorité de tarification des CHRS.

La Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale a pris position sur les pouvoirs d'abattement de l'autorité de tarification et la conciliation de l'opposabilité des conventions collectives agréées avec le système des enveloppes limitatives de crédits et la comparaison des coûts. Ainsi, elle a jugé que si la législation permet au président du conseil départemental de justifier de ses abattements sur des dépenses qui seraient incompatibles avec un objectif délibéré par l'assemblée départementale, **il ne saurait en revanche refuser l'application des stipulations d'un avenant à une convention collective agréé au seul motif que le pourcentage d'évolution des prix de journée applicables aux établissements de l'association serait plus élevé que le niveau moyen constaté pour l'ensemble des établissements du département.** De même, le souci d'équité et d'harmonisation des tarifs également invoqué par le département **ne peut légalement justifier le refus d'appliquer les stipulations de l'avenant en question, dès lors qu'il n'est pas établi que le coût de fonctionnement des établissements dont la tarification est en litige serait hors de proportion avec ceux des établissements fournissant des services analogues** (CNTSS- 6 mars 2009 – n°A.2002-067).

Plus récemment, la CNTSS s'est positionnée à nouveau sur cette question à propos de postes liés à la réduction de la durée hebdomadaire du temps de travail. La décision rendue est assez subtile même si, en bout de course, elle donne gain de cause au gestionnaire de l'établissement (CNTSS – 8 avril 2011 – n°A.2008-001). La cour considère tout d'abord que la disposition légale posant le principe de l'opposabilité aux autorités de tarification des conventions et accords agréés ne s'efface pas devant celles fixant les autres critères de tarification. Elle relève ensuite que l'accord d'entreprise relatif à la réduction du temps de travail est opposable à l'autorité de tarification du fait de son agrément par le ministre compétent. Cet accord prévoyait, en compensation de la réduction de la durée hebdomadaire de travail, la création de 1,5 équivalent temps plein (ETP) financé, le temps de l'accord, par les économies résultant de la modération salariale et les aides de l'État. Au-delà de la durée de cet accord, le financement de ces postes sur l'enveloppe départementale s'imposait normalement au préfet. Toutefois, poursuit la CNTSS, la dépense aurait pu être écartée si l'autorité de tarification avait établi « que ces postes n'étaient plus nécessaires au fonctionnement de l'établissement ou que les charges qui en résultaient étaient manifestement hors de proportion avec le service rendu ou avec les coûts des établissements et services fournissant des prestations comparables en termes de qualité de prise en charge ou d'accompagnement ». Le préfet n'ayant pas fait cette démonstration, la cour nationale rejette son argumentation fondée sur le fait que la progression du budget de l'établissement excédait celle de l'enveloppe départementale.

Dans une autre affaire, la CNTSS a réaffirmé sa jurisprudence sur les avantages excédant ceux prévus par la convention collective agréée. **Elle rappelle que « l'autorité de tarification est en droit de refuser le financement des éléments de rémunération du personnel qui excèdent les stipulations de ces conventions et accords, compte tenu de l'ensemble des conditions qu'elles prévoient »** (CNTSS, 8 avril 2011, n°A.2010-008).

Pour les personnels de l'établissement ou du service qui ne sont pas couverts par un accord ou une convention collective agréée, les rémunérations sont prises en compte dans la limite de celles applicables aux personnels de la fonction publique hospitalière ou, à défaut, des organismes publics analogues, qui relèvent d'une catégorie similaire et possèdent les mêmes qualifications et la même ancienneté (CASF, art. R. 314-85).

4) Licenciement du personnel

Confirmant une jurisprudence déjà ancienne, la CNTSS a donné gain de cause au gestionnaire d'un service d'accompagnement familial et éducatif s'agissant de la prise en compte dans le résultat de l'exercice, et donc dans le tarif qui doit supporter ce résultat, des dépenses afférentes au licenciement d'une salariée suite à une condamnation prud'homale. En l'espèce, la cour note que la directrice du service en question était en désaccord caractérisé avec les directives de la direction générale de l'association. La circonstance que le conseil des prud'hommes ait requalifié le licenciement prononcé pour faute grave en licenciement pour motif réel et sérieux, permettant à la salariée d'obtenir les indemnités de licenciement conventionnelles, ne traduit pas, selon elle, une faute de gestion (CNTSS, 8 avril 2011, n°A.2009-002).

Les dépenses occasionnées par le licenciement d'un salarié à raison de sa longue absence pour maladie, dans le respect des dispositions de la convention collective nationale agréée, sont opposables à l'autorité de tarification sous forme d'une reprise de résultat déficitaire. Dans une affaire tranchée fin 2008, la CNTSS a en effet jugé que le paiement de l'indemnité conventionnelle de licenciement était en lien avec les nécessités de la gestion normale de l'établissement (CNTSS, 16 janvier 2009, n°A.2001-018).

5) Dépenses de formation

Au-delà de la participation minimale obligatoire au financement de la formation professionnelle continue prévue par

la convention collective agréée opposable à l'autorité de tarification, **le gestionnaire doit démontrer que les formations supplémentaires qui sont prévues sont justifiées par les nécessités de fonctionnement de l'établissement.**

La Cour a estimé que tel n'était pas le cas dans une affaire qui portait sur la formation d'un directeur en master de politiques sociales (CNTSS, 27 mars 2009, n°A.2004-028).

Dans une décision rendue en février 2008, la CNTSS a considéré qu'est également justifié l'abattement opéré par l'autorité de tarification sur la part excédant les obligations conventionnelles dès lors que l'association n'a apporté aucune précision quant aux besoins de l'établissement justifiant ces dépenses particulières de formation (qui concernait 20 % du personnel), ni n'a produit aucun plan de formation (CNTSS, 8 février 2008, n°A.2000-023).

Conclusion

Quelles suites après l'envoi du recours au TITSS ?

Le recours formé devant le tribunal interrégional est communiqué, dès son enregistrement, par les soins de son greffe à l'autorité de tarification. Cette dernière doit produire sa défense dans les 45 jours suivant la communication; ce délai peut être renouvelé une fois sur demande expresse (CASF, art. R. 351-23).

Les défenses sont immédiatement communiquées par les soins du greffe de la juridiction à l'auteur du recours, qui dispose d'un délai d'un mois pour produire une réplique (CASF, art. R. 351-24).

Sauf décision contraire du président du tribunal interrégional, l'instruction est close par l'enregistrement du mémoire en réplique ou, à défaut, par l'expiration du délai imparti au requérant pour la production de celle-ci ; il n'est pas tenu compte de la réplique éventuellement enregistrée après la venue à expiration de ce délai (CASF, art. R. 351-26).

Avant de pouvoir être jugée, l'affaire sera examinée par un rapporteur, un Commissaire du Gouvernement puis le Président décidera de l'inscrire à l'ordre du jour d'une séance de jugement. Les parties doivent être avisées, par lettre recommandée, de l'inscription de leur affaire au rôle d'une séance de jugement 10 jours au moins avant celle-ci (CASF, art. R. 351-29).

La séance de jugement comporte deux parties. Pendant la séance publique, chaque affaire donne lieu à la présentation de son rapport par le rapporteur, aux observations (normalement brèves) des parties ou de leurs mandataires et à la lecture de ses conclusions par le commissaire du gouvernement (CASF, art. R. 351-30).

La juridiction délibère ensuite hors la présence des parties et du public (CASF, art. R. 351-33).

Il faut compter entre un an et deux ans en termes de délai moyen de jugement. Tout dépend du TITSS en question et du nombre de recours qui seront déposés dans les mois et années à venir.

Les décisions sont notifiées aux parties au litige. Celles-ci peuvent interjeter appel du jugement du TITSS devant la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement. Les décisions de la CNTSS sont elles-mêmes susceptibles de pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat dans un délai de deux mois à compter de leur notification.

Arnaud Vinsonneau

Juriste en droit de l'action sociale

Auteur des études ESSMS : création et fonctionnement, règles budgétaires et tarifaires, contentieux de la tarification, droits des usagers et EHPA(D) du Dictionnaire permanent de l'action sociale – Editions législatives

Ressources documentaires :

- Laurent Cocquebert, Réussir son contentieux tarifaire, Collection Les guides Directions, novembre 2015
- Olivier Poinot, Guide de la jurisprudence sociale et médico-sociale de la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale, Editions Les études hospitalières, juin 2012
- Arnaud Vinsonneau, Etudes ESSMS contentieux de la tarification et règles budgétaires et tarifaires du Dictionnaire permanent de l'action sociale, Editions législatives, 2018
- Jean-Pierre Hardy, CHRS : des équations tarifaires avec des inconnues et des incongrues, TSA en ligne

Conception

Service Analyse des politiques publiques
Pôle Veille sociale, hébergement et logement
Service Missions d'appui
Service Communication

Sous la direction de Florent Guéguen, directeur de la Fédération des acteurs de la solidarité

Fédération des acteurs de la solidarité

contact@federationsolidarite.org
01 48 01 82 00
www.federationsolidarite.org

 FederationSolidarite
 FedeSolidarite