

REPUBLIQUE FRANCAISE**COUR NATIONALE
DE LA TARIFICATION
SANITAIRE ET SOCIALE**

Contentieux n° A.2007.025

Président : M. DURAND-VIEL

Rapporteur : Mme WOLF

Commissaire du gouvernement : M. RANQUET

Séance du 11 juin 2010

Lecture du 11 juin 2010

Affaire : Préfet de Vaucluse c/ Association des parents et amis de personnes handicapées mentales de Cavaillon (ESAT « les ateliers du Lubéron »)

Au nom du peuple français,

La Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale,

Vu la requête, enregistrée le 27 août 2007 au greffe de la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale, sous le numéro A.2007.025 présentée par le préfet de Vaucluse ;

Le préfet de Vaucluse demande à la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale d'annuler le jugement n° 06.84.59 en date du 25 juin 2007 du tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale de Lyon en tant qu'il a annulé son arrêté en date du 27 juin 2006 fixant la dotation globale de financement du service d'aide par le travail (ESAT) « Les ateliers du Lubéron » pour 2006 et qu'il a porté celle-ci à 1 140 602 euros ;

Il soutient que par lettre en date du 14 juin 2006 il avait informé les ESAT du département des paramètres d'évolution pour 2006 et de la priorité qu'il donnait à la revalorisation des budgets des ESAT « Le Fourniller » et « Le grand Réal » ; que par un autre courrier du même jour, il a fait connaître à l'association des parents et amis de personnes handicapées mentales (APEI) de Cavaillon le tarif qu'il fixait pour l'ESAT «Les ateliers du Lubéron » d'office en application de l'article R. 314-38 du code de l'action sociale et des familles ; qu'il précisait à cette occasion que l'augmentation budgétaire demandée par l'association dépassait ce qui avait été accordé au département au titre des mesures de reconduction ; que le tribunal a fait une application erronée de l'article R. 314-36 du code de l'action sociale et des familles ; qu'en effet, si l'arrêté de tarification est intervenu plus de soixante jours après la parution au Journal Officiel, le 26 avril 2006, des enveloppes départementales, la décision d'autorisation budgétaire date du 14 juin 2006 ; que l'autorité de tarification avait, en 2000, autorisé l'APEI à entreprendre le projet de restructuration de son ESAT à la seule condition qu'elle n'ait de conséquences financières que sur les chapitres 66 et 68 du groupe III ; que néanmoins le

projet a eu des conséquences financières sur le groupe I ; que pour équilibrer ces surcoûts, notamment en matière de transport, 5 places ont été créées, financées par une dotation complémentaire de 49 960 euros ; qu'en dépit de cela, l'APEI a chaque année majoré ses prétentions budgétaires et il lui a été demandé de réfléchir à une mutualisation des transports avec l'ESAT voisin et à une autre organisation des transports vers le foyer d'hébergement voisin, pour le repas de midi ; qu'alors que le budget transport était déjà financé avant 2003, ce budget a été majoré par le tribunal, car l'APEI fixe de manière unilatérale le budget exécutoire, choisissant ainsi ses priorités ; que s'agissant du groupe II, le poste de moniteur éducateur était financé à hauteur de 0,60 ETP depuis 2000 et il a été demandé à plusieurs reprises à l'association de le pourvoir ; que le tribunal a accordé le financement de 0,75 ETP quand 0,60 ETP était déjà financé ; que l'APEI avait estimé prioritaire de renforcer son siège avec cet emploi ; que le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale estime que le tarifificateur ne peut se borner à proposer un départ en retraite comme financement des nouveaux recrutements, mais juge parallèlement que de nombreuses dépenses du compte administratif 2004 sont étrangères à la gestion normale de l'établissement ; que la maîtrise de ces dépenses doit générer des économies suffisantes pour financer le recrutement du personnel nécessaire ; que le ratio d'encadrement de l'ESAT était conforme à la moyenne départementale qui est de 0,19ETP ; que ce ratio passe à 0,21 à la faveur des créations accordées par le tribunal ; que les abattements étaient ainsi motivés en application de l'article R. 314-23 du code de l'action sociale et des familles ; qu'enfin il a été demandé à l'association de se réorganiser en ADAPEI, afin de diminuer certains coûts par la mutualisation ; qu'en définitive, les dépenses demandées par l'APEI étaient en inadéquation avec le caractère limitatif de l'enveloppe ; que les coûts de l'ESAT « Les Ateliers du Lubéron » sont supérieurs à ceux des autres établissements sans offrir une prestation supérieure ; que les abattements ont été justifiés au regard des priorités établies en conformité avec les dispositions de l'article R. 314-23 du code de l'action sociale et des familles ; que les dépenses réelles de l'établissement confortent le niveau des dépenses autorisées, dès lors qu'en sont exclues celles étrangères au fonctionnement normal de l'établissement, ou non autorisées ou encore dépourvues de toute justification ;

Vu le jugement attaqué ;

Vu enregistré comme ci-dessus le 6 septembre 2007, le mémoire en défense présenté pour l'association des parents et amis de personnes handicapées mentales de Cavaillon, par Me Pages, qui conclut au rejet de la requête ; elle soutient que la requête du préfet de Vaucluse est tardive ; qu'en effet, alors que le jugement a été notifié le 20 juillet 2007, le recours a été enregistré le 27 août, au-delà du délai d'appel d'un mois ;

Vu enregistré comme ci-dessus le 10 octobre 2007 le mémoire présenté par le préfet de Vaucluse qui conclut aux mêmes fins que sa requête par les mêmes moyens ; il soutient, en outre, que le jugement du tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale de Lyon lui a été notifié le 25 juillet 2007 et que le délai de recours s'achevait donc le lundi 27 août ;

Vu enregistré comme ci-dessus le 26 février 2008, le mémoire présenté pour l'association des parents et amis de personnes handicapées mentales de Cavaillon, qui conclut au même fin que son précédent mémoire ; elle soutient, en outre que, la notification différée du jugement au préfet crée une inégalité entre les parties ; que le tarifificateur a procédé à une tarification d'office alors qu'elle avait respecté les conditions de forme et de délai pour la présentation de ses propositions budgétaires ; que c'est à bon droit que le tribunal a annulé l'arrêté préfectoral ; que le surcoût résultant de la restructuration de son établissement a été appréhendé pour la première fois lors du compte administratif pour 2004, qui présentait un déficit de 23 244,60 euros ; que le coût du transport collectif avait jusque là été imputé au

budget annexe de production et commercialisation, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 344-10 du code de l'action sociale et des familles ; qu'antérieurement le nettoyage des ateliers et sanitaires était assuré par les handicapés et moniteurs d'atelier, que cette prestation a été confiée à une entreprise adaptée, ce qui a, d'ailleurs, permis de créer un emploi, tout en en minimisant le coût ; qu'ainsi la réintégration de la somme de 54 069,91 euros au groupe I de dépenses est justifiée ; que l'ESAT souffre d'un sous-encadrement en personnel de direction ; qu'un agent de méthode a été promu chef de travaux et sa rémunération imputée au budget annexe de production et de commercialisation, le poste d'agent de méthode restant vacant ; qu'en 2005, elle avait obtenu la création de 0,61 ETP d'éducateur scolaire ; que pour respecter la loi du 11 février 2005, elle a demandé que le poste soit porté à 1 ETP ; qu'il y a lieu de confirmer le jugement du tribunal sur ce point qui réintègre la somme de 22 044 euros ; que pour refuser cette augmentation de temps de travail, l'autorité de tarification s'est bornée à soutenir que la création du poste de moniteur scolaire pouvait être financée à la faveur d'un départ à la retraite, interférant ainsi avec les prérogatives de l'association quant à l'organisation des effectifs ; qu'elle privilégie le recrutement d'un chef de cuisine exerçant les fonctions de moniteur d'atelier pour mettre en place une cuisine centrale et une cafétéria au sein de l'ESAT ; que les motifs d'abattement invoqués par le préfet ne sont pas étayés ; que le moyen tiré de ce que l'ESAT « Les Ateliers du Lubéron » aurait un coût à la place supérieur à celui des autres établissements du département n'est pas étayé ; que la politique de convergence tarifaire ne peut conduire à un alignement des coûts de fonctionnement, mais tout en réduisant les écarts, doit tenir compte des spécificités ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Les parties étant dûment convoquées,

Après avoir entendu en audience publique,

Mme WOLF, président de tribunal administratif, rapporteur en son rapport,

M. RANQUET, auditeur au Conseil d'Etat, commissaire du gouvernement, en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré :

Sur la recevabilité de la requête d'appel ;

Considérant qu'en application de l'article R. 351-16 du code de l'action sociale et des familles, les recours contre les jugements des tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire et sociale doivent être exercés dans le délai d'un mois à compter de la notification de la décision ; qu'il résulte de l'instruction que le préfet de Vaucluse a accusé réception le 25 juillet 2007 du jugement attaqué ; que, par suite, sa requête enregistrée le lundi 27 août 2007 n'est pas tardive ; que l'APEI de Cavaillon, qui pouvait relever appel incident du même jugement, n'est pas fondée à soutenir que les modalités de notification du jugement porteraient atteinte à l'égalité des parties ;

Sur l'annulation de l'arrêté en date du 27 juin 2006 :

Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 314-7 du code de l'action sociale et des familles : « *II. - Le montant global des dépenses autorisées des établissements et services mentionnés au I de l'article L. 312-1 et au I de l'article L. 313-12 sont fixés par l'autorité compétente en matière de tarification, au terme d'une procédure contradictoire, au plus tard soixante jours à compter de la date de notification des dotations mentionnées, selon le cas, aux articles L. 313-8, L. 314-3, L. 314-3-2 et L. 314-4, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat* » ; qu'aux termes de l'article R. 314-38 du même code : « *Dans le cas où les propositions budgétaires n'ont pas été transmises dans les conditions et délais prévus à l'article R. 314-3, l'autorité de tarification procède d'office à la tarification dans le délai fixé au I de l'article R. 314-36, après avis de la caisse régionale d'assurance maladie pour les établissements et services financés par l'assurance maladie. (...)* » ; qu'il résulte de ces dispositions que sauf dans le cas où les propositions budgétaires n'ont pas été transmises selon les modalités prévues par l'article R. 314-38 précité du code de l'action sociale et des familles, la tarification ne peut être fixée qu'au terme d'une procédure contradictoire ;

Considérant, d'autre part, que le rapport d'activité qui, en application de l'article R. 314-50 du code de l'action sociale et des familles, doit être joint au compte administratif prévu à l'article R. 314-49 du même code, n'est pas au nombre des annexes citées par l'article R. 314-57 dudit code, qui doivent être produites avec les propositions budgétaires sous peine que celles-ci soient regardées comme n'ayant pas été transmises selon les modalités de l'article R. 314-48 précité du code de l'action sociale et des familles ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que le préfet de Vaucluse a procédé à la tarification d'office de l'ESAT « Les Ateliers du Lubéron », au motif, erroné en droit, que l'APEI n'avait pas joint au compte administratif de son établissement pour 2004 le rapport prévu à l'article R. 314-50 du code de l'action sociale et des familles ; que la tarification en litige est donc issue d'une procédure irrégulière ; que, par suite, le préfet de Vaucluse n'est pas fondé à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale a annulé son arrêté en date du 27 juin 2006 fixant la dotation globale de financement pour 2006 de l'ESAT « Les Ateliers du Lubéron » ;

Sur le montant de la dotation globale :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 314-5 du code de l'action sociale et des familles : « *Pour chaque établissement et service, le représentant de l'Etat dans le département peut modifier le montant global des recettes et dépenses prévisionnelles, mentionnées au 3° du I de l'article L. 314-7, imputables aux prestations prises en charge par l'aide sociale de l'Etat ou par les organismes de sécurité sociale, compte tenu du montant des dotations régionales ou départementales définies ci-dessus ; la même procédure s'applique en cas de révision, au titre du même exercice, des dotations régionales ou départementales initiales. Le représentant de l'Etat dans le département peut également supprimer ou diminuer les prévisions de dépenses qu'il estime injustifiées ou excessives compte tenu, d'une part, des conditions de satisfaction des besoins de la population, telles qu'elles résultent notamment des orientations des schémas prévus à l'article L. 312-5, d'autre part, de l'évolution de l'activité et des coûts des établissements et services appréciés par rapport au fonctionnement des autres équipements comparables dans le département ou la région. (...)* » ; qu'aux termes de l'article L. 314-7 du même code : « *I. - Dans les établissements et services mentionnés au I de l'article L. 312-1, sont soumis à l'accord de l'autorité compétente en matière de tarification : (...)* 3° Les

prévisions de charges et de produits d'exploitation permettant de déterminer les tarifs des prestations prises en charge par l'Etat, les départements ou les organismes de sécurité sociale, ainsi que les affectations de résultats qui en découlent. (...) III. - L'autorité compétente en matière de tarification ne peut modifier que : 1° Les prévisions de charges ou de produits insuffisantes ou qui ne sont pas compatibles avec les dotations de financement fixées dans les conditions prévues, selon le cas, aux articles L. 313-8, L. 314-3, L. 314-3-2 et L. 314-4 ; 2° Les prévisions de charges qui sont 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. La décision de modification doit être motivée. (...) ; qu'aux termes de l'article R. 314-22 dudit code : « En réponse aux propositions budgétaires, l'autorité de tarification fait connaître à l'établissement ou au service les modifications qu'elle propose. Celles-ci peuvent porter sur : (...) 3° Les dépenses qui paraissent manifestement hors de proportion avec le service rendu ou avec le coût des établissements et services fournissant des prestations comparables ; 4° Pour les dépenses prises en charge par l'aide sociale de l'Etat (...), celles qui paraissent injustifiées ou dont le niveau paraît excessif, compte tenu des conditions de satisfaction des besoins de la population, ou de l'activité et des coûts des établissements et services fournissant des prestations comparables ; 5° Les dépenses dont la prise en compte paraît incompatible avec les dotations limitatives de crédit mentionnées aux articles L. 313-8, L. 314-3 et L. 314-4, au regard des orientations retenues par l'autorité de tarification, pour l'ensemble des établissements et services dont elle fixe le tarif ou pour certaines catégories d'entre eux ; (...) » ; qu'enfin, aux termes de l'article R. 314-23 de ce code : « Les propositions de modifications budgétaires mentionnées à l'article R. 314-22 sont motivées. L'autorité de tarification peut les justifier au regard, notamment : (...) 4° Des besoins sociaux et médico-sociaux de la population ou de certaines catégories de la population, telles qu'elles sont notamment appréciées par le schéma d'organisation sociale et médico-sociale, mentionné à l'article L. 312-4, dont relève l'établissement ou service ; (...) 6° Des coûts des établissements et services qui fournissent des prestations comparables, et notamment des coûts moyens et médians de certaines activités ou de certaines prestations, en vue de réduire les inégalités de dotation entre établissements et services ; 7° De la valeur des indicateurs calculés dans les conditions fixées à l'article R. 314-30, rapprochée des valeurs de ces mêmes indicateurs dans les établissements ou services qui fournissent des prestations comparables ; 8° Des priorités qu'elle se fixe en matière d'action sociale, notamment celles mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 313-8 ; (...) » ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que pour fonder les abattements auxquels elle procède sur les propositions budgétaires du gestionnaire d'un établissement ou service, l'autorité de tarification se réfère, en principe, à un ou plusieurs des critères énoncés par lesdites dispositions et n'est pas tenue d'établir que les prévisions de dépenses sont excessives ou injustifiées au regard des besoins du fonctionnement de l'établissement, ni de désigner le chapitre, compte ou sous-compte concerné par l'abattement opéré sur un groupe de dépenses ; qu'il suit de là que les moyens de l'APEI de Cavaillon tirés de ce que le chapitre des dépenses de transport des usagers serait insuffisamment doté et que l'effectif du personnel de l'établissement ne suffirait pas à répondre aux besoins de son fonctionnement sont inopérants à l'appui de la contestation de la dotation globale de son ESAT, dès lors qu'il résulte de l'instruction que le préfet n'a pas fondé les abattements qu'il a opérés sur les groupes I et II, par le caractère excessif des dépenses liées au transport des usagers et des créations d'emplois revendiquées ;

Considérant que le préfet de Vaucluse a devant le juge de la tarification motivé les abattements auxquels il a procédé sur les groupes I et II de dépenses, d'une part, par le caractère limitatif de l'enveloppe allouée aux ESAT de son département, d'autre part, par les

priorités de la campagne budgétaire, dont la légalité n'a pas été contestée, qui étaient l'augmentation de la dotation globale de financement d'un ESAT sous administration provisoire jusqu'au 15 mars 2006 et dont le coût de fonctionnement était inférieur à la moyenne départementale et d'un autre établissement sous-doté et qui avait signé un « contrat d'objectif et de moyens », enfin par le coût à la place et le ratio d'encadrement de l'ESAT « Les Ateliers du Lubéron » ;

Considérant, que si, compte tenu du volume de l'activité, le préfet n'établit pas que le coût à la place et le ratio d'encadrement de l'ESAT « Les Ateliers du Lubéron » sont manifestement hors de proportion avec le service rendu ou avec le coût des établissements et services fournissant des prestations comparables, il affirme, sans être contesté, que l'enveloppe départementale n'a progressé que de 150 468 euros, alors que l'association requérante demandait une majoration de 382 032 euros de sa dotation globale et explique que ses priorités en matière d'action sociale étaient, pour l'année 2006, l'augmentation de la dotation globale des deux ESAT susmentionnés ; qu'ainsi, les abattements opérés sur les prévisions budgétaires de l'établissement étaient légalement justifiés ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le préfet de Vaucluse est fondé à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale de Lyon a fixé les dépenses prévisionnelles du groupe I à une somme supérieure à 145 900 euros, celles du groupe II à une somme supérieure à 814 564 euros et la dotation globale de financement à une somme supérieure à 1 062 488 euros ;

DECIDE

Article 1^{er} : La dotation globale de financement pour 2006 de l'ESAT « Les Ateliers du Lubéron » géré par l'association des parents et amis de personnes handicapées mentales de Cavillon est fixée à 1 062 488 euros.

Article 2 : Le jugement du tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale de Lyon est réformé en ce qu'il a de contraire à la présente décision.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête du préfet de Vaucluse est rejeté.

Article 4 : La présente décision sera notifiée au préfet de Vaucluse, au directeur général de l'agence régionale de santé de Provence-Alpes-Côte d'Azur, à l'association des parents et amis de personnes handicapées mentales de Cavillon et au ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique.

Délibéré par la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale, en formation plénière, dans sa séance du 11 juin 2010 où siégeaient M. DURAND-VIEL, président suppléant de ladite Cour, président, Mmes LEGER, ROUL, VENEL, MM. BONNIERE, CORMIER et Mme WOLF, rapporteur.

Lu en séance publique le 11 juin 2010.

Le président,

Le rapporteur,

Le greffier,

M. DURAND-VIEL

A. WOLF

V. GUILLOU

La République mande et ordonne au ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique en ce qui le concerne et à tous huissiers à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.