

Le : 24/11/2017

Conseil d'État

N° 400939

ECLI:FR:CECHR:2017:400939.20171117

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

1ère - 6ème chambres réunies

Mme Dorothee Pradines, rapporteur

M. Charles Touboul, rapporteur public

SCP BRIARD, avocat(s)

lecture du vendredi 17 novembre 2017

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 24 juin 2016 et 31 janvier 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Syndicat national des établissements et résidences privés pour les personnes âgées (SYNERPA) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2015-1873 du 30 décembre 2015 définissant le taux maximal d'évolution annuelle des prix des prestations relatives à l'hébergement de certains établissements accueillant des personnes âgées, ainsi que la décision implicite par laquelle le Premier ministre a rejeté son recours gracieux dirigé contre ce décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'action sociale et des familles ;
- la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Dorothee Pradines, auditeur,
- les conclusions de M. Charles Touboul, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Briard, avocat du Syndicat national des établissements et résidences privées pour les personnes âgées.

Considérant ce qui suit :

1. En vertu des articles L. 342-1 et L. 342-2 du code de l'action sociale et des familles, les établissements qui accueillent des personnes âgées et sont régis par ces dispositions ne peuvent héberger une personne âgée sans qu'ait été passé avec elle ou avec son représentant légal un contrat écrit, à durée indéterminée, qui, s'agissant des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, prévoit un ensemble de prestations minimales relatives à l'hébergement, dit " socle de prestations ". Aux termes de l'article L. 342-3 du même code, dans sa rédaction issue de la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement, applicable au litige : " Le socle de prestations prévu au troisième alinéa de l'article L. 342-2 fait l'objet d'un prix global. Toute clause prévoyant un prix distinct pour une prestation relevant du socle de prestations est réputée non écrite. / Le prix du socle de prestations et les prix des autres prestations d'hébergement sont librement fixés lors de la signature du contrat. Ils varient ensuite, dans des conditions fixées par décret, dans la limite d'un pourcentage fixé au 1er janvier de chaque année par arrêté des ministres chargés des personnes âgées et de l'économie, compte tenu de l'évolution des coûts de la construction et des loyers, des produits alimentaires et des services et du taux d'évolution des retraites de base prévu à l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale. (...) "

2. Le décret du 30 décembre 2015, dont le Syndicat national des établissements et résidences privés pour les personnes âgées demande l'annulation pour excès de pouvoir, insère dans le code de l'action sociale et des familles un article D. 342-5 qui, pour fixer la

formule permettant de déterminer le pourcentage maximal d'évolution des prix des prestations instauré par ces dispositions, renvoie à une annexe, laquelle prévoit une comparaison entre, d'une part, le taux d'évolution des charges des établissements d'hébergement pour personnes âgées, lui-même calculé en fonction d'indices représentatifs de leurs charges liées à la construction, aux loyers, aux services administratifs, aux services de nettoyage, à la consommation d'énergie et aux produits alimentaires, et, d'autre part, le taux d'évolution des retraites de base prévu à l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale. En vertu de cette même annexe, le taux maximal d'évolution des prix des prestations correspond au taux d'évolution des charges des établissements lorsque celui-ci est inférieur ou égal au taux d'évolution des retraites de base. Dans le cas inverse, le taux maximal d'évolution des prix des prestations est égal à la moyenne arithmétique simple du taux d'évolution des charges des établissements et du taux d'évolution des retraites de base.

Sur la procédure d'adoption du décret attaqué :

En ce qui concerne la consultation de l'Autorité de la concurrence :

3. Aux termes de l'article L. 462-2 du code de commerce, l'Autorité de la concurrence " est obligatoirement consultée par le Gouvernement sur tout projet de texte réglementaire instituant un régime nouveau ayant directement pour effet : / 1° De soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives ; / 2° D'établir des droits exclusifs dans certaines zones ; / 3° D'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente " .

4. Le décret attaqué, qui fait application des dispositions de l'article L. 342-3 du code de l'action sociale et des familles relatives à l'évolution du prix des prestations d'hébergement de certains établissements accueillant des personnes âgées, n'institue pas lui-même un régime nouveau ayant directement pour effet d'imposer des pratiques uniformes en matière de prix, au sens de l'article L. 462-2 du code de commerce. Il suit de là que, contrairement à ce que soutient le syndicat requérant, l'Autorité de la concurrence n'avait pas à être consultée préalablement à son édicton.

En ce qui concerne la consultation du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale :

5. Selon le II de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles : " Les conditions techniques minimales d'organisation et de fonctionnement des établissements et services relevant des catégories mentionnées au présent article, à l'exception du 12° du I, sont définies par décret après avis de la section sociale du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale (...) ". Aux termes du dernier alinéa de l'article L. 312-3 du même code : " La section sociale du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale est consultée par le ministre chargé des affaires sociales sur les problèmes communs aux établissements et services mentionnés à l'article L. 312-1, notamment sur les questions concernant leur fonctionnement administratif et financier " .

6. D'une part, les modalités de calcul du taux maximal d'évolution des prestations des établissements d'hébergement pour personnes âgées ne relèvent pas des conditions techniques minimales d'organisation et de fonctionnement mentionnées à l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles. D'autre part, le décret attaqué, pris pour l'application de l'article L. 342-3 du même code, applicable à certains établissements d'hébergement de personnes âgées, ne peut être regardé comme portant sur des problèmes communs, au sens de l'article L. 312-3, aux établissements et services mentionnés par l'article L. 312-1 de ce code. Par suite, le syndicat requérant n'est pas fondé à soutenir que le décret attaqué devait être précédé de la consultation de la section sociale du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale.

En ce qui concerne la régularité de la consultation du comité national des retraités et personnes âgées :

7. Aux termes de l'article D. 149-1 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction applicable au décret attaqué : " Le comité national des retraités et des personnes âgées est placé auprès du ministre chargé des personnes âgées. Ce comité à caractère consultatif assure la participation des retraités et des personnes âgées à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique de solidarité nationale les concernant ". Aux termes de l'article D. 149-2 du même code, dans sa rédaction applicable : " Le comité national est consulté par le ministre chargé des personnes âgées sur les projets de textes réglementaires concernant les personnes âgées et relatifs aux politiques de prévention de la perte d'autonomie, de soutien à la dépendance, de maintien à domicile, de coordination gérontologique ainsi qu'à la qualité des prises en charge par les services et établissements. Il peut également être consulté par le ministre chargé des personnes âgées sur toute question, étude ou tout programme concernant les retraités et les personnes âgées. (...) ".

8. Il appartient à l'autorité administrative qui consulte un organisme, à titre obligatoire ou facultatif, de fournir aux membres de celui-ci, dans un délai leur permettant d'en prendre utilement connaissance, les éléments nécessaires à l'examen des questions sur lesquelles elle recueille son avis. Si l'organisme rend son avis sur un projet de texte réglementaire avant la promulgation de la loi pour l'application de laquelle ce texte doit être pris, l'autorité compétente n'est tenue, dans l'hypothèse d'une consultation obligatoire, de le saisir de nouveau que si le texte législatif porté à la connaissance de ses membres a ultérieurement fait l'objet d'une modification susceptible d'avoir une incidence sur l'appréciation à laquelle il s'est livré. Dans l'hypothèse d'une consultation facultative, l'administration n'est pas tenue de saisir de nouveau l'organisme consulté mais apprécie librement l'utilité pour elle d'être éclairée par un nouvel avis compte tenu de la modification du texte législatif. En outre, dans cette hypothèse d'une consultation facultative, elle conserve la possibilité d'apporter à son projet les modifications qui lui paraissent utiles, quelle qu'en soit l'importance, sans être dans l'obligation de saisir à nouveau l'organisme consulté.

9. En l'espèce, d'une part, il ressort des pièces du dossier que le comité national des retraités et des personnes âgées, consulté sur le projet de décret attaqué, a rendu son avis le 17 décembre 2015, trois jours après l'adoption définitive par le Parlement de la loi

relative à l'adaptation de la société au vieillissement, promulguée le 28 décembre suivant. D'autre part, le décret attaqué ne traite d'aucune question imposant la consultation du comité national des retraités et des personnes âgées et le Premier ministre pouvait ainsi apporter au projet, après consultation, toutes les modifications qui lui paraissaient utiles, quelle qu'en soit l'importance, sans être dans l'obligation de saisir à nouveau cet organisme. Il suit de là que le syndicat requérant n'est pas fondé à soutenir que le comité aurait été irrégulièrement consulté au motif que la loi fondant la compétence du pouvoir réglementaire n'était pas encore promulguée et que le projet de décret soumis au comité aurait été ultérieurement modifié.

Sur les autres moyens de la requête :

10. Par les dispositions de l'article L. 342-3 du code de l'action sociale et des familles, le législateur a confié au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les conditions dans lesquelles le prix des prestations d'hébergement, librement fixé lors de la signature du contrat entre l'établissement et la personne âgée, peut ensuite varier, dans la limite d'un pourcentage fixé par arrêté au 1er janvier de chaque année, " compte tenu de l'évolution des coûts de la construction et des loyers, des produits alimentaires et des services et du taux d'évolution des retraites de base prévu à l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale " .

11. En premier lieu, le Premier ministre avait compétence, sur le fondement de ces dispositions, pour prévoir les conditions d'évolution des prix contractuellement fixés lors de l'accueil d'une personne âgée par un établissement d'hébergement pour personnes âgées. Par suite, le syndicat requérant n'est pas fondé à soutenir que le pouvoir réglementaire aurait excédé sa compétence en adoptant les dispositions du décret attaqué.

12. En deuxième lieu, il résulte des dispositions de l'article L. 342-3 du code de l'action sociale et des familles, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 6 juillet 1990 relative aux conditions de fixation des prix des prestations fournies par certains établissements assurant l'hébergement des personnes âgées et de la loi du 28 décembre 2015 dont elles sont issues, que le législateur, sans remettre en cause la libre fixation du prix des prestations d'hébergement, par contrat conclu entre la personne âgée accueillie et l'établissement d'hébergement au moment de l'entrée de la personne dans cet établissement, a entendu procéder à un encadrement de l'évolution ultérieure de ce prix qui ménage un équilibre entre, d'une part, la nécessité pour le gestionnaire de rentabiliser l'investissement consenti et d'assurer une gestion prévisionnelle de son personnel dans de bonnes conditions, et, d'autre part, la prise en compte de l'évolution des facultés contributives des personnes âgées accueillies, pour éviter qu'elles ne soient contraintes de quitter l'établissement. En prévoyant, pour la mise en oeuvre de ces dispositions législatives, une formule de calcul du taux maximal d'évolution du prix des prestations d'hébergement qui diffère selon que les retraites de base connaissent une évolution inférieure ou supérieure à celle des charges des établissements et ne garantit aux établissements, pour les contrats conclus à compter du 1er janvier 2016, une évolution du prix égale à l'évolution de leurs charges que si l'évolution des retraites de base est au moins égale, le pouvoir réglementaire, qui a assuré la prise en compte des différents critères retenus par le législateur, n'a pas méconnu les dispositions de l'article L. 342-3 du

code de l'action sociale et des familles et n'a pas porté une atteinte excessive à la liberté contractuelle.

13. En troisième lieu, compte tenu notamment de la liberté de fixation du prix des prestations qui régit la conclusion du contrat, ainsi que de la possibilité, prévue par l'article L. 342-4 du même code, de fixation pour un établissement d'un pourcentage supérieur en cas d'augmentation importante des coûts d'exploitation résultant de l'amélioration de prestations existantes ou de la modification des conditions de gestion ou d'exploitation, le pouvoir réglementaire n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en prévoyant, lorsque le taux d'évolution des retraites de base est inférieur à celui des charges des établissements, que le pourcentage maximal d'évolution du prix des prestations d'hébergement est égal à la moyenne de ces deux taux, retenus chacun dans la même proportion.

14. En dernier lieu, le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier. Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, d'une part, le législateur a entendu compenser pour partie le déséquilibre existant entre les établissements et les personnes âgées qu'ils hébergent, placées dans une situation différente, en encadrant la variation des prix des prestations d'hébergement. D'autre part, le pouvoir réglementaire n'a pas, par les dispositions contestées, établi entre les parties au contrat d'hébergement une différence de traitement manifestement disproportionnée au regard de cet objectif.

15. Il résulte de tout ce qui précède que le Syndicat national des établissements et résidences privés pour les personnes âgées n'est pas fondé à demander l'annulation du décret qu'il attaque ni, par suite, de la décision implicite par laquelle le Premier ministre a rejeté le recours gracieux qu'il avait formé à son encontre.

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font, dès lors, obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

D E C I D E :

Article 1er : La requête du Syndicat national des établissements et résidences privés pour les personnes âgées est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée au Syndicat national des établissements et résidences privés pour les personnes âgées et au ministre de l'économie et des finances.

Copie sera adressée au Premier ministre et à la ministre des solidarités et de la santé.

Abstrats : 01-03-02-01 ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS. VALIDITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS - FORME ET PROCÉDURE. PROCÉDURE CONSULTATIVE. QUESTIONS GÉNÉRALES. - CONSULTATION D'UN ORGANISME SUR UN TEXTE RÉGLEMENTAIRE ALORS QUE LA LOI POUR L'APPLICATION DE LAQUELLE CE TEXTE DOIT ÊTRE PRIS N'A PAS ENCORE ÉTÉ PROMULGUÉE - MODIFICATION DE LA LOI POSTÉRIEUREMENT À LA CONSULTATION - NÉCESSITÉ D'UNE NOUVELLE CONSULTATION - 1) CAS D'UNE CONSULTATION OBLIGATOIRE - EXISTENCE - 2) CAS D'UNE CONSULTATION FACULTATIVE - ABSENCE.

Résumé : 01-03-02-01 Il appartient à l'autorité administrative qui consulte un organisme, à titre obligatoire ou facultatif, de fournir aux membres de celui-ci, dans un délai leur permettant d'en prendre utilement connaissance, les éléments nécessaires à l'examen des questions sur lesquelles elle recueille son avis.,,1) Si l'organisme rend son avis sur un projet de texte réglementaire avant la promulgation de la loi pour l'application de laquelle ce texte doit être pris, l'autorité compétente n'est tenue, dans l'hypothèse d'une consultation obligatoire, de le saisir de nouveau que si le texte législatif porté à la connaissance de ses membres a ultérieurement fait l'objet d'une modification susceptible d'avoir une incidence sur l'appréciation à laquelle il s'est livré.... ,,2) Dans l'hypothèse d'une consultation facultative, l'administration n'est pas tenue de saisir de nouveau l'organisme consulté mais apprécie librement l'utilité pour elle d'être éclairée par un nouvel avis compte tenu de la modification du texte législatif. En outre, dans cette hypothèse, elle conserve la possibilité d'apporter à son projet les modifications qui lui paraissent utiles, quelle qu'en soit l'importance, sans être dans l'obligation de saisir à nouveau l'organisme consulté.