

Décision n° 2023-1084 QPC
du 21 mars 2024

(Fédération hospitalière de France)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 21 décembre 2023 par le Conseil d'État (décision n° 475351 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour la Fédération hospitalière de France par la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2023-1084 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du paragraphe I de l'article 48 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021, dans sa rédaction résultant de l'article 44 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 ;
- la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 ;
- la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

– les observations présentées pour la fédération requérante par la SCP Waquet, Farge, Hazan, enregistrées le 9 janvier 2024 ;

– les observations en intervention présentées pour l’association Groupe national des établissements publics sociaux et médico-sociaux par la SCP Waquet, Farge, Hazan, enregistrées le même jour ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 10 janvier 2024 ;

– les secondes observations présentées pour la fédération requérante et l’association intervenante par la SCP Waquet, Farge, Hazan, enregistrées le 24 janvier 2024 ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Claire Waquet, avocate au Conseil d’État et à la Cour de cassation, pour la fédération requérante et l’association intervenante, et M. Benoît Camguilhem, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 13 mars 2024 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Le paragraphe I de l’article 48 de la loi du 14 décembre 2020 mentionnée ci-dessus, dans sa rédaction résultant de la loi du 16 août 2022 mentionnée ci-dessus, prévoit :

« A. – Un complément de traitement indiciaire est versé dans des conditions fixées par décret aux fonctionnaires et militaires exerçant leurs fonctions au sein :

« 1° Des établissements publics de santé mentionnés à l’article L. 6141-1 du code de la santé publique ;

« 2° Des groupements de coopération sanitaire mentionnés à l’article L. 6133-1 du même code ;

« 3° Des établissements d’hébergement pour personnes âgées dépendantes mentionnés au 6° du I de l’article L. 312-1 du code de l’action sociale et des familles, y compris les professionnels exerçant au titre de l’accueil de jour sans hébergement dans les conditions prévues au dernier alinéa du même I ;

« 4° Des hôpitaux des armées mentionnés à l'article L. 6147-7 du code de la santé publique ;

« 5° De l'établissement public mentionné à l'article L. 621-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ;

« 6° Des établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles rattachés à un établissement public de santé mentionné à l'article L. 6111-3 du code de la santé publique ;

« 7° Des établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles relevant d'un établissement public gérant un ou plusieurs établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes mentionnés au 3° de l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ;

« 8° Des groupements d'intérêt public mentionnés à l'article L. 6134-1 du code de la santé publique satisfaisant aux critères suivants :

« a) Le groupement exerce, à titre principal, une activité en lien direct avec la prise en charge des patients ou des résidents ;

« b) L'un au moins des établissements membres du groupement d'intérêt public est soit un établissement public de santé mentionné à l'article L. 6111-3 du même code, soit un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes mentionné au 3° de l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 précitée ;

« c) L'activité principale du groupement bénéficie majoritairement à un établissement public de santé ou à un établissement public d'hébergement pour personnes âgées dépendantes ;

« 9° Des groupements de coopération sociale ou médico-sociale mentionnés au 3° de l'article L. 312-7 du code de l'action sociale et des familles comprenant un ou plusieurs établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes mentionnés au 3° de l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 précitée ;

« 10° Des établissements et services à caractère expérimental mentionnés au 12° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles qui accueillent des personnes âgées et qui relèvent de l'objectif de dépenses mentionné au I de l'article L. 314-3 du même code.

« B. – Le complément de traitement indiciaire est également versé, dans des conditions fixées par décret, aux fonctionnaires et militaires exerçant les fonctions d'aide-soignant, d'infirmier, de puéricultrice, de cadre de santé de la filière infirmière et de la filière de rééducation, de masseur-kinésithérapeute, de pédicure-podologue, d'orthophoniste, d'orthoptiste, d'ergothérapeute, d'audioprothésiste, de psychomotricien, de sage-femme, d'auxiliaire de puériculture, de diététicien, d'aide

médico-psychologique, d'auxiliaire de vie sociale ou d'accompagnant éducatif et social au sein :

« 1° Des établissements et services sociaux et médico-sociaux relevant de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, à l'exception des services d'aide et d'accompagnement à domicile ;

« 2° Des équipes mobiles chargées d'aller au contact des personnes sans abri ainsi que des accueils de jour mis en place dans le cadre des dispositifs de veille sociale prévus à l'article L. 345-2 du même code ;

« 3° Des structures exerçant les activités d'accompagnement social personnalisé mentionnées à l'article L. 271-1 dudit code ;

« 4° Des structures mentionnées à l'article L. 345-2-2 du même code ;

« 5° Des établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse mentionnés à l'article L. 241-1 du code de la justice pénale des mineurs ;

« 6° Des services pénitentiaires d'insertion et de probation mentionnés à l'article 712-1 du code de procédure pénale ;

« 7° Des services départementaux de protection maternelle et infantile mentionnés au 3° de l'article L. 123-1 du code de l'action sociale et des familles ;

« 8° Des établissements d'information, de consultation ou de conseil familial mentionnés à l'article L. 2311-6 du code de la santé publique ;

« 9° Des centres de santé sexuelle mentionnés au même article L. 2311-6 ;

« 10° Des centres de lutte contre la tuberculose relevant d'un département définis à l'article L. 3112-2 du même code ;

« 11° Des centres de vaccination mentionnés à l'article L. 3111-11 dudit code ;

« 12° Des centres gratuits d'information, de dépistage et de diagnostic définis à l'article L. 3121-2 du même code ;

« 13° Des services de l'aide sociale à l'enfance mentionnés au 2° de l'article L. 123-1 du code de l'action sociale et des familles.

« C. – Le complément de traitement indiciaire est également versé aux fonctionnaires et militaires mentionnés aux articles L. 3, L. 4 et L. 5 du code général de la fonction publique et relevant de corps, de cadres d'emplois ou de spécialités précisés par décret, dès lors qu'ils exercent, à titre principal, des fonctions d'accompagnement socio-éducatif au sein :

« 1° Des établissements et services sociaux et médico-sociaux relevant de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles ;

« 2° Des équipes mobiles chargées d'aller au contact des personnes sans abri ainsi que des accueils de jour mis en place dans le cadre des dispositifs de veille sociale prévus à l'article L. 345-2 du même code ;

« 3° Des structures mentionnées à l'article L. 271-1 dudit code ;
 « 4° Des structures mentionnées à l'article L. 345-2-2 du même code ;

« 5° Des établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse mentionnés à l'article L. 241-1 du code de la justice pénale des mineurs ;

« 6° Des services pénitentiaires d'insertion et de probation mentionnés à l'article 712-1 du code de procédure pénale ;

« 7° Des services de protection maternelle et infantile mentionnés au 3° de l'article L. 123-1 du code de l'action sociale et des familles ;

« 8° Des services départementaux d'action sociale mentionnés au 1° de l'article L. 123-1 du même code ;

« 9° Des centres mentionnés aux articles L. 123-4 et L. 123-4-1 du même code ;

« 10° Des services de l'aide sociale à l'enfance mentionnés au 2° de l'article L. 123-1 du même code.

« D. – Le complément de traitement indiciaire est également versé, pour les agents relevant de corps ou de cadres d'emplois précisés par décret, aux fonctionnaires exerçant des missions d'aide à domicile auprès des personnes âgées ou des personnes handicapées au sein des services d'aide et d'accompagnement à domicile mentionnés aux 6° et 7° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

« E. – Une indemnité équivalente au complément de traitement indiciaire est versée, dans des conditions fixées par décret, aux agents contractuels de droit public et aux ouvriers des établissements industriels de l'État :

« 1° Exerçant leurs fonctions au sein des structures mentionnées au A du présent I ;

« 2° Exerçant, au sein des structures mentionnées aux B, C et D du présent I, des fonctions analogues à celles mentionnées aux mêmes B, C et D ;

« F. – Par dérogation aux A et B du présent I, un complément de traitement indiciaire est versé aux agents de la fonction publique hospitalière lorsqu'ils suivent des études favorisant la promotion professionnelle et préparant aux diplômes ou certificats du secteur sanitaire et social.

« Le complément de traitement indiciaire ou l'indemnité équivalente versé au titre des mêmes A et B aux militaires, aux fonctionnaires de l'État, aux agents contractuels de droit public et aux ouvriers des établissements industriels de l'État est maintenu lorsqu'ils suivent des études favorisant la promotion professionnelle et préparant aux diplômes ou certificats du secteur sanitaire et social.

« G. – Les dispositions du présent I ne sont applicables ni aux personnes qui exercent la profession de médecin, de chirurgien-dentiste ou de pharmacien, ni aux internes des hôpitaux des armées, ni aux élèves des écoles du service de santé des armées, ni aux personnes relevant de l’ordonnance n° 58-696 du 6 août 1958 relative au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l’administration pénitentiaire ».

2. La fédération requérante reproche à ces dispositions d’exclure du bénéfice du complément de traitement indiciaire les agents publics des filières administrative, technique et ouvrière ainsi que ceux des services hospitaliers qualifiés exerçant leurs fonctions au sein d’un établissement social et médico-social autonome, hors établissement d’hébergement pour personnes âgées dépendantes. Elles institueraient ainsi une différence de traitement injustifiée entre ces agents publics et ceux qui bénéficient de complément de rémunération soit parce qu’ils exercent d’autres fonctions au sein d’un tel établissement, soit parce qu’ils exercent des fonctions dans un établissement social et médico-social rattaché à un établissement public de santé ou à un établissement d’hébergement pour personnes âgées dépendantes. Il en résulterait une méconnaissance du principe d’égalité devant la loi.

3. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur :

– les mots *« rattachés à un établissement public de santé mentionné à l’article L. 6111-3 du code de la santé publique »* et les mots *« relevant d’un établissement public gérant un ou plusieurs établissements d’hébergement pour personnes âgées dépendantes mentionnés au 3° de l’article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière »* figurant respectivement au 6° et 7° du A du paragraphe I de l’article 48 de la loi du 14 décembre 2020 ;

– les mots *« les fonctions d’aide-soignant, d’infirmier, de puéricultrice, de cadre de santé de la filière infirmière et de la filière de rééducation, de masseur-kinésithérapeute, de pédicure-podologue, d’orthophoniste, d’orthoptiste, d’ergothérapeute, d’audioprothésiste, de psychomotricien, de sage-femme, d’auxiliaire de puériculture, de diététicien, d’aide médico-psychologique, d’auxiliaire de vie sociale ou d’accompagnant éducatif et social »* figurant au premier alinéa du B du même paragraphe.

4. Selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

5. L'article 48 de la loi du 14 décembre 2020 institue un complément de traitement indiciaire afin de revaloriser les carrières des personnels non médicaux de certains établissements relevant des secteurs sanitaire, social et médico-social. Le paragraphe I de cet article prévoit que ce complément est versé notamment aux agents publics des établissements publics de santé et des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, ainsi qu'à certains agents publics des établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, hors établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

6. Les dispositions contestées de ce paragraphe prévoient que ce complément de traitement indiciaire est versé à tous les agents publics des établissements et services sociaux et médico-sociaux qui exercent leurs fonctions au sein d'un établissement rattaché à un établissement public de santé ou à un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, et qu'il est également versé à ceux qui exercent certaines fonctions paramédicales, sociales ou éducatives au sein d'un établissement social ou médico-social autonome.

7. Ce faisant, ces dispositions instaurent une différence de traitement entre les agents des établissements et services sociaux et médico-sociaux selon qu'ils exercent leurs fonctions dans un établissement rattaché à un autre établissement ou autonome et, dans ce dernier cas, selon les fonctions qu'ils exercent.

8. Toutefois, d'une part, il ressort des travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 2021 mentionnée ci-dessus que, en prévoyant que le complément de traitement indiciaire versé aux agents des établissements publics de santé et des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes est également versé aux agents des établissements et services sociaux et médico-sociaux qui leur sont rattachés, le législateur a entendu que tous les agents publics exerçant leurs fonctions au sein de ces établissements bénéficient des mêmes conditions de rémunération.

9. D'autre part, il ressort des travaux préparatoires de la loi du 16 août 2022 que, en étendant le bénéfice du complément de traitement indiciaire aux seuls agents publics des établissements sociaux et médico-sociaux autonomes exerçant certaines fonctions paramédicales, sociales et éducatives, le législateur a entendu renforcer l'attractivité de ces fonctions eu égard aux difficultés particulières de recrutement que rencontrent ces établissements.

10. Au regard de l'objet de ces dispositions, les établissements et services sociaux et médico-sociaux qui sont rattachés à un établissement public de santé ou à un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes se distinguent, en raison des modalités particulières de leur gestion, des établissements et services sociaux et médico-sociaux autonomes. En outre, les agents publics de ces établissements autonomes qui exercent des fonctions paramédicales, sociales et éducatives ne sont pas placés dans la même situation que ceux exerçant d'autres fonctions, notamment administratives, techniques ou ouvrières.

11. Ainsi, le législateur a pu réserver le bénéfice du complément de traitement indiciaire aux seuls agents publics visés par les dispositions contestées, sans l'étendre à tous les agents des établissements mentionnés à l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

12. Dès lors, la différence de traitement résultant de ces dispositions, qui est fondée sur une différence de situation, est en rapport direct avec l'objet de la loi.

13. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit donc être écarté.

14. Les dispositions contestées, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Sont conformes à la Constitution :

– les mots « *rattachés à un établissement public de santé mentionné à l'article L. 6111-3 du code de la santé publique* » et les mots « *relevant d'un établissement public gérant un ou plusieurs établissements d'hébergement* »

pour personnes âgées dépendantes mentionnés au 3° de l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière » figurant respectivement aux 6° et 7° du A du paragraphe I de l'article 48 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 ;

– les mots « les fonctions d'aide-soignant, d'infirmier, de puéricultrice, de cadre de santé de la filière infirmière et de la filière de rééducation, de masseur-kinésithérapeute, de pédicure-podologue, d'orthophoniste, d'orthoptiste, d'ergothérapeute, d'audioprothésiste, de psychomotricien, de sage-femme, d'auxiliaire de puériculture, de diététicien, d'aide médico-psychologique, d'auxiliaire de vie sociale ou d'accompagnant éducatif et social » figurant au premier alinéa du B du paragraphe I du même article, dans la même rédaction.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 20 mars 2024, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mmes Jacqueline GOURAULT, Corinne LUQUIENS, Véronique MALBEC, MM. Jacques MÉZARD, Michel PINAULT et François SÉNERS.

Rendu public le 21 mars 2024.