N° 320288
Association Réseau Diabète
Val-d'Oise

1ère et 6ème sous-sections réunies
Séance du 7 janvier 2009
Lecture du 9 février 2009

CONCLUSIONS

M. Luc DEREPAS, rapporteur public

La promotion des réseaux de santé est l'une des orientations retenues depuis plusieurs années dans le cadre de la politique de santé publique et de maîtrise des dépenses d'assurance maladie. La puissance publique espère favoriser par ce biais une meilleure coordination entre les soins de ville et les soins hospitaliers et assurer que les patients soient pris en charge par la structure la plus adéquate en fonction de la pathologie dont ils souffrent. La promotion de ces réseaux passe par des actions de soutien financier aux structures chargées de constituer et d'animer les réseaux, structures qui jusqu'en 2007 avaient deux sources distinctes de financement : le Fonds d'aide à la qualité des soins de ville (FAQSV), créé par la LFSS pour 1999 (loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998, art. 25), et la Dotation nationale de développement des réseaux (DNDR), créée par la LFSS pour 2002 (loi n° 2001-1246 du 21 décembre 2001, art. 36 insérant les articles L. 162-43, L. 162-44 et L. 162-45 dans le code de la sécurité sociale).

L'association Réseau diabète Val d'Oise a été créée pour organiser un réseau de santé visant à favoriser la prise en charge des patients diabétiques dans ce département. Par décision du 31 juillet 2006, le directeur de l'ARH et le directeur de l'URCAM, autorités désignées par l'article L. 162-44 pour accorder les financements de la DNDR au niveau local, ont attribué à cette association une subvention de 1 637 581 euros pour une période de trois ans à compter du 1er juillet 2006. La décision précisait que ce montant serait versé par tranche annuelle sous réserve de la disponibilité des crédits au cours de chaque année concernée.

Postérieurement à cette décision, la LFSS pour 2007 (loi 2006-1640 du 21 décembre 2006) a rationalisé le dispositif de soutien financier aux réseaux de santé : l'article 94 de cette loi a supprimé le FAQSV et la DNDR et les a remplacés par un fonds unique, le Fonds d'intervention pour la qualité et la coordination des soins (FIQCS) dont le rôle est défini par l'article L. 221-1-1 du CSS. Cette substitution est devenue effective avec l'entrée en vigueur du décret d'application de l'article 94, le décret n° 2007-973 du 15 mai 2007.

En janvier 2008, le directeur de la mission régionale de santé d'Ile-de-France, autorité compétente pour attribuer les subventions financées par le Fonds d'intervention pour la qualité et la coordination des soins (art. D. 221-12 du CSS), a demandé à l'association Réseau diabète Val d'Oise de déposer une nouvelle demande de financement au titre de ce fonds. Par une décision du 5 mai 2008, la même autorité a informé l'association de son refus de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

poursuivre le financement de son projet, au motif que « les résultats obtenus n'étaient pas en rapport avec les moyens budgétaires alloués ». L'association a présenté une demande d'annulation et de suspension de cette décision, et sa demande de suspension a été rejetée. Elle se pourvoit en cassation contre l'ordonnance de rejet du juge des référés du TA de Paris.

L'ordonnance attaquée rejette la demande de suspension par le raisonnement suivant : la création du nouveau fonds, en modifiant les autorités compétentes pour prendre les décisions de financement, a imposé le réexamen des réseaux financés sur le fondement des anciennes dispositions ; l'entrée en vigueur du nouveau dispositif a donc implicitement mais nécessairement abrogé la décision du 31 juillet 2006 accordant une subvention pluriannuelle à l'association RDVO ; le juge des référés a estimé que dans ce cadre, l'autorité nouvellement compétente avait pu valablement ne pas renouveler les financements au vu des motifs qu'elle avait indiqués dans sa décision.

Il est soutenu qu'en estimant que la création du Fonds d'intervention pour la qualité et la coordination des soins avait eu pour effet d'abroger les décisions de subventions prises antérieurement, le juge des référés aurait commis une erreur de droit, et ce moyen nous paraît fondé. La décision de subvention pluriannuelle de subvention prise à l'égard de l'association le 31 juillet 2006 était en effet une décision créatrice de droits : ex. 8 février 1985, Syndicat intercommunal de la Marana, n° 42940, au Recueil, à propos d'une subvention versée par l'Etat à un EPCI. L'abrogation d'une telle décision est possible, mais sous certaines conditions seulement. Tout d'abord, la condition initiale selon laquelle les tranches de subventions ne seront versées que sous réserve de la disponibilité des fonds fait sur ce point de cette décision une décision <u>conditionnelle</u> qui peut ne pas être mise en œuvre durant un ou plusieurs exercices pour cause de suppression des crédits. Ensuite, une décision de subvention pluriannuelle nous paraît faire partie des décisions à caractère continu qui ne créent un droit au maintien des avantages qu'elles prévoient que dans la mesure où les conditions auxquelles leur édiction était soumise restent également satisfaites au fil du temps : c'est le raisonnement que vous avez tenu à propos p. ex. d'une autorisation d'ouverture d'un cabinet secondaire donnée à un médecin, qui ne peut être maintenue que si l'intérêt des malades le justifie : 13 mai 1970, B…, n°78282 p. 320 ; ou encore à propos d'une décision de versement de la NBI : vous avez jugé qu'il pouvait y être mis fin lorsque l'agent n'exerce plus les fonctions au titre desquelles cette bonification est versée : S., 6 novembre 2002, Mme S…, n° 223041, au Recueil. En l'espèce, la subvention étant versée pour la réalisation de certaines actions définies par la décision attributive, l'administration pouvait valablement cesser les versements – c'est-à-dire abroger la décision initiale - si elle constatait que les projets ainsi prévus n'étaient pas mis en œuvre.

En revanche, contrairement à ce qu'a jugé le juge des référés, la substitution du nouveau fonds aux fonds existants n'entraînait pas à elle seule l'abrogation de la décision attributive. Lorsqu'elle a créé le Fonds d'intervention pour la qualité et la coordination des soins, la LFSS pour 2007 n'a en effet nullement mis fin à la possibilité de financer des actions telles que celles menées par l'association RDVO ; elle s'est bornée à simplifier les sources de financement en prévoyant que les deux sources existant précédemment étaient remplacées par ce fond, et en modifiant les règles de compétence et de procédure gouvernant la délivrance des subventions. La question de savoir si dans un tel cas, les décisions antérieures doivent être regardées comme implicitement abrogées nous semble inédite en jurisprudence, mais la réponse ne nous paraît pas faire de difficulté. Vous jugez en effet que la circonstance qu'une décision individuelle créatrice de droits devienne illégale en raison d'un changement des

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

circonstances de droit ne peut justifier une abrogation de cette décision : 26 février 1996, Land de Sarre, n° 115585, aux tables ; 26 mars 2001, Ass. pour la gratuité de l'autoroute A 8, n° 202209, aux tables. Il en résulte nous semble-t-il a fortiori que le simple changement des règles de procédure et de compétence ne peut, à lui seul, entraîner l'abrogation de décisions créatrices de droit prises sous le régime antérieur.

L'erreur de droit commise par le juge des référés, même si elle portait sur une question inédite, nous paraît suffisamment claire pour que vous puissiez la censurer même dans le cadre contraint fixé par votre décision de Section Communauté d'agglomération de Saint-Etienne du 29 novembre 2002 (n° 244727, au Recueil).

Précisons d'ailleurs que le décret du 15 mai 2007 qui assure l'application de l'article 94 de la LFSS pour 2007 a expressément indiqué, dans son article 2, que « l'ensemble des droits et obligations liés aux décisions de financement et à toutes leurs conditions de mise en oeuvre, qui ont commencé à s'exécuter dans le cadre du Fonds d'aide à la qualité des soins de ville ou de la dotation nationale de développement des réseaux avant l'entrée en vigueur du présent décret, continuent à s'exécuter dans leurs conditions normales de conclusion. ». Ces dispositions – dont aucune partie n'a fait état devant le juge des référés, et dont vous ne pouvez vous saisir en cassation car leur méconnaissance ne nous semble pas constituer un moyen d'ordre public – ne sont que l'explicitation du fait que les décisions d'attribution antérieures continuent à produire leurs effets au sein du nouveau régime.

Statuant après annulation au titre de la procédure de référé, vous considérerez sans difficulté que la condition d'urgence est remplie : il ressort du dossier que la décision litigieuse a pour effet de mettre fin à l'activité de l'association, ce que reconnaît la décision elle-même puisqu'elle invite l'association à « prendre toutes les mesures » jugées « nécessaires à la fermeture du réseau ».

Reste ensuite à examiner si l'un des moyens soulevés fait naître un doute sérieux sur la légalité de la décision. Vous devrez écarter sans difficulté les moyens tirés de ce que la décision litigieuse méconnaîtrait les termes de la décision initiale d'attribution : cette dernière n'a aucun caractère réglementaire et elle n'a pu définir de règles susceptibles de régir sa propre abrogation. Le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation nous paraît difficilement pouvoir être retenu au stade du référé ; notons que vous semblez bien exercer un contrôle restreint sur les motifs des décisions d'attribution de subventions : ex. 23 mai 1980, ANAH, n° 13433, au Recueil ; 17 février 1992, Eglise de scientologie de Paris, n° 86954, au Recueil ; en l'espèce, compte tenu des indications contenues dans un rapport d'audit réalisé début 2008, qui fait apparaître un nombre insuffisant de patients touchés par le réseau, l'absence de dynamisme de celui-ci et le défaut de tableau de bord et de comptabilité analytique, on peut considérer que dans un contexte d'enveloppe budgétaire limitée, et malgré la présence de trois salariés dans la structure, l'administration n'a pas, en supprimant les subventions, commis d'erreur manifeste d'appréciation.

Plus délicat est le moyen tiré de ce que la décision litigieuse n'aurait pas pu être prise en application des dispositions régissant le nouveau fonds, mais aurait dû l'être sur le fondement des dispositions régissant les fonds anciens. L'association se fonde pour dire cela sur l'article 2 du décret du 15 mai 2007, qui dispose que les décisions de subvention antérieures au nouveau régime « continuent à s'exécuter dans leurs conditions normales de conclusion ». Pour l'association, cela entraînait que le droit antérieur à la création du nouveau

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

fonds devait continuer à être appliqué à sa situation, à deux égards. D'une part, à propos de la compétence de l'auteur de l'acte. La décision litigieuse a été prise par l'autorité compétente pour attribuer les subventions du Fonds d'intervention pour la qualité et la coordination des soins dans le cadre du nouveau régime, à savoir le directeur de la mission régionale de santé, qui était également à la date de la décision litigieuse le directeur de l'URCAM[1]. Or en vertu de l'article L. 162-44, les subventions versées au titre de la DNDR étaient attribuées par décision conjointe des directeurs de l'ARH et de l'URCAM, et l'article R. 162-64 du CSS, pris pour l'application du dispositif antérieur et non abrogé à la date de la décision litigieuse, prévoyait que le retrait de ces subventions était décidé par les mêmes autorités. La requérante que la décision litigieuse aurait dû être prise conjointement par ces deux directeurs.

Le même moyen est soulevé à propos des conditions de fond de l'abrogation de la subvention. Le même article R. 162-64 dispose qu'il peut être mis fin à la subvention « en cas de violation des dispositions législatives, réglementaires ou conventionnelles applicables ou de non-respect des engagements souscrits par le ou les promoteurs ». L'article D. 221-12 du CSS, qui gouverne les modalités de versement du nouveau fonds, dispose de façon moins précise qu' « il est procédé à une évaluation de l'action financée à l'issue de chaque période de financement, et au moins tous les trois ans lorsque l'aide est attribuée sur une base pluriannuelle. Le renouvellement du financement est subordonné à l'évaluation des résultats de chaque action. ». Ce moyen n'a toutefois pas de portée en l'espèce, car la décision litigieuse est justifiée par le non-respect des objectifs initialement prévus, et ce motif peut aussi bien être qualifié de « non-respect des engagements souscrits par les promoteurs » au sens de l'article R. 162-64 que constituer une « évaluation » défavorable au sens de l'article D. 221-11.

Reste la question de droit, qui conserve un caractère opérant sur la question de la compétence de l'auteur de l'acte. Nous pensons que le moyen n'est pas fondé. Il faut ici concilier le caractère créateur de droits de la décision initiale avec le principe selon lequel nul d'a de droits acquis au maintien de dispositions réglementaires. Or dans le cas de décisions à exécutions successives, comme le versement d'une subvention pluriannuelle, votre jurisprudence est fondée sur l'idée que le respect des droits acquis ne fait pas obstacle à ce que les actes d'exécution impliqués par la décision <u>sont soumis au droit applicable à la date à laquelle ils sont pris</u>, sans que le bénéficiaire ait un droit au maintien de l'état du droit initial. Ainsi un décret instaurant un régime de subvention et ne prévoyant aucun mécanisme de remboursement en cas de non-respect des conditions d'octroi peut-il, sans que cela porte atteinte aux droits acquis, être ultérieurement modifié pour prévoir un tel mécanisme de remboursement : 15 mars 1973, Epoux A… et autres, n° 76170, au Recueil ; un régime réglementaire d'abattement de cotisations applicable à certains contrats de travail peut être modifié, dans un sens défavorable, et cette modification s'appliquera aux contrats conclus avant l'entrée en vigueur de cette modification : 3 mars 1995, Mme T… et M. D…, n° 159029, aux tables ; dans le même sens, vous jugez que les modalités d'indemnisation du chômage peuvent être modifiées y compris à l'égard des personnes déjà admise au bénéfice de l'indemnisation avant cette modification : 10 juillet 1987, M…, n° 47232, aux tables.

[1] Cf. art. R. 162-69, 4° du CSS

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Il nous semble donc que le régime applicable aux décisions créatrices de droit à exécutions successives est le suivant : les modifications de l'Etat du droit sont opposables à chaque acte d'exécution de la décision initiale ; en revanche, pour tous les aspects non concernés par un changement de l'état du droit, la décision conserve son caractère créateur de droit et ne peut, sur aucun de ces aspects, être remise en cause.

Comment appliquer ces principes au cas d'espèce ? Il nous semble que les termes du décret du 15 mai 2007 ne sont d'aucune portée utile dans ce débat. En indiquant que les décisions antérieures seraient exécutées dans le cadre du FICQS « dans leurs conditions normales de conclusion », ce décret a simplement voulu rappeler que les décisions prises antérieurement devraient continuer à être financées dans le cadre du nouveau régime, ce qui n'est qu'une façon de rappeler leur caractère créateur de droits.

Reste la question de savoir quelle portée on doit donner aux dispositions de l'article R. 162-64, qui nous l'avons dit n'ont pas été abrogées lors de l'édiction des dispositions réglementaires du nouveau régime. Ce qui nous paraît déterminant ici est que les décisions de subventions antérieures ne peuvent plus donner lieu à des versements du fonds ancien, qui a disparu, mais qu'elles ne peuvent être mises en œuvre que dans le cadre du nouveau mécanisme. Dès lors que la loi a supprimé les fonds qui existaient auparavant, et les a remplacés par le FICQS, le versement ou le refus de versement par ce fond de financements résultant de décisions antérieures ne peut, nous semble-t-il, être effectué que selon les nouvelles règles de compétence et de procédure qui lui sont propres. En d'autres termes, l'abrogation des articles L. 162-43 et L. 162-44, qui régissaient l'ancienne Dotation nationale de développement des réseaux, nous semble avoir entraîné l'abrogation implicite de l'article L. 162-64 pris pour leur application ; le maintien formel de ces dispositions dans le CSS nous semble résulter d'un oubli, mais ne pas signifier que l'on aurait voulu, pour les décisions antérieures devant être exécutées par le nouveau fonds, conserver les règles de compétence précédentes (on ne voit pas pour quel motif, d'ailleurs, on aurait ainsi complexifié les règles de forme et de procédure). Le moyen d'incompétence ne nous paraît donc pas créer de doute sérieux.

Le moyen tiré de ce que la décision méconnaîtrait les conditions d'abrogation définies par le même article R. 162-64 doit être écarté pour les mêmes raisons.

En revanche, deux moyens de légalité externe nous paraissent fondés. Ils sont tirés de la méconnaissance de l'obligation de motivation prévue par l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979 et du non-respect de la procédure contradictoire définie par l'article 24 de la loi du 12 avril 2000. Ces moyens sont opérants car l'article 1er de la loi de 1979 inclut dans son champ d'application les décisions qui, telle celle en cause, abrogent une décision créatrice de droits[2]. En vertu de l'article 3 de cette loi, la motivation doit permettre au destinataire de connaître les motifs de droit et de fait de la décision. Les motifs de droit, c'est-à-dire le texte sur lequel l'administration se fonde pour prendre la décision attaquée, doivent donc être mentionnés à peine d'illégalité : ex. 7 octobre 1987, ministre de l'agriculture c/ A… n°70223, p. 303 ; 7 mai 1993, ministre de l'agriculture c/ Cevlot, n°107221 T. p. 563. Or en l'espèce, la décision

[2] La circonstance que l'administration ait indûment demandé à l'association de déposer un nouveau dossier de financement début 2008 et que celle-ci ait déféré à cette demande –elle pouvait difficilement faire autrement – ne peut conduire à considérer que la décision a été prise « sur demande » de l'intéressée.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

litigieuse se borne à indiquer l'inadéquation des résultats obtenus avec les sommes précédemment allouées, sans mentionner aucun texte dans sa décision (sans doute eût-elle dû mentionner l'article D. 221-12, qui prévoit qu' « il est procédé à une évaluation de l'action financée à l'issue de chaque période de financement » et que « le renouvellement du financement est subordonné à l'évaluation des résultats de chaque action »). Le moyen d'insuffisance de motivation est donc fondé. La procédure contradictoire de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 n'a pas non plus été respectée, car si l'association a été invitée à une réunion où le résultat de l'audit la concernant a été discuté – audit qui d'ailleurs ne concluait pas à l'arrêt des subventions – il est constant qu'elle n'a pas été informée du projet de décision la concernant et donc pas été mise à même de présenter ses observations. Deux moyens sont donc de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision, et la condition d'urgence est remplie : vous devrez donc prononcer la suspension de cette décision.

Par l'ensemble de ces motifs, nous concluons à l'annulation de l'ordonnance attaquée, à la suspension de la décision litigieuse, et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l'URCAM d'Ile de France en application de l'article L. 761-1 du CJA.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.