N° 354243

Maison départementale des personnes handicapées de la Côte-d'Or

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 13 février 2013

Lecture du 1^{er} mars 2013

CONCLUSIONS

Vincent Daumas, rapporteur public

1. La loi (n° 2005-102) du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a institué dans chaque département une maison départementale des personnes handicapées (MDPH). En vertu des dispositions de l'article L. 146-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF), issues de cette loi, la mission principale de la MDPH est d'offrir à ces personnes un guichet unique pour accéder à l'ensemble des droits et prestations auxquels elles peuvent prétendre.

Les dispositions de l'article L. 146-4 du CASF prévoient que la MDPH est un groupement d'intérêt public (GIP), dont le département assure la tutelle administrative et financière. L'Etat, le département et les caisses locales d'assurance maladie et d'allocations familiales du régime général de la sécurité sociale en sont membres de droit. D'autres personnes morales peuvent y adhérer, notamment les organismes gestionnaires d'établissements ou de services destinés aux personnes handicapées. Le même article, dans sa version antérieure à l'intervention de la loi (n° 2011-901) du 28 juillet 2011, disposait que la convention constitutive du GIP « précise notamment (...) la nature des concours apportés » par ses membres.

Deux décrets ont défini le contenu de cette convention constitutive. Il s'agit, d'une part, d'un décret (n° 2005-1587) du 19 décembre 2005 qui pose les grands principes de la constitution et du fonctionnement des MDPH. Selon les dispositions de l'article R. 146-17 du CASF, créé par ce décret, la convention constitutive du GIP doit comporter obligatoirement la « nature et le montant des concours des membres à son fonctionnement ». Il s'agit, d'autre part, d'un décret (n° 2006-130) du 8 février 2006 relatif à la convention de base constitutive de la maison départementale des personnes handicapées, auquel est annexée une convention-type pour la création et le fonctionnement des MDPH.

Outre son rôle de guichet unique pour les droits et prestations destinés aux personnes handicapées, les dispositions du CASF assignent à la MDPH une série d'autres missions. Notamment, aux termes de l'article L. 146-5, chaque MDPH gère un fonds départemental de compensation du handicap (FDC) qui accorde, à titre facultatif, des aides financières. Celles-ci doivent permettre aux personnes handicapées de faire face aux frais de compensation de leur handicap qui restent à leur charge après déduction de la « prestation de compensation du handicap » (PCH) prévue par les dispositions de l'article L. 245-1. Il s'agissait de donner une base législative aux nombreuses aides facultatives jusque-là accordées sans texte par les fonds d'action sociale des divers organismes intervenant dans la prise en charge du handicap, notamment les caisses d'assurance maladie.

Les dispositions de l'article L. 146-5 du CASF énumèrent un certain nombre de personnes, notamment le département, l'Etat, les autres collectivités territoriales, les organismes d'assurance maladie, les caisses d'allocations familiales, les organismes régis par le code de la mutualité, qui « peuvent » participer au financement du FDC. Ces mêmes dispositions renvoient la définition des modalités d'organisation et de fonctionnement du FDC à une convention passée entre les membres de son comité de gestion, qui ne sont autres que les contributeurs à ce fonds. Ainsi, le FDC est organisé par une convention spécifique conclue entre ses contributeurs, distincte de la convention constitutive de la MDPH.

Au regard de l'architecture des textes, et la présente affaire est l'occasion de le préciser, il est bien clair qu'il faut distinguer, d'une part, la contribution que les membres de droit de la MDPH lui versent afin de lui permettre de remplir les missions qui lui sont dévolues par la loi et, d'autre part, la contribution qui peut être versée au FDC, dont la MDPH assure la gestion. La première est obligatoire dans son principe ; sa nature et son montant doivent être mentionnés dans la convention constitutive de la MDPH. La seconde est facultative ; son montant est déterminé par la convention passée entre les membres du comité de gestion du FDC.

Il semble qu'à la fin de l'année 2007, l'Etat ait pris la décision d'interrompre ses versements aux fonds départementaux de compensation du handicap, en considérant que les réserves accumulées par ces fonds leur permettaient de poursuivre leur action. Cette décision a été à l'origine de plusieurs litiges entre les MDPH et l'Etat portés devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. La présente affaire en constitue une illustration.

2. Ce cadre général esquissé, nous pouvons en venir aux données propres à cette affaire.

La MDPH de la Côte-d'Or a été créée par une convention signée le 21 décembre 2005, soit juste après la publication du décret du 19 décembre 2005 que nous avons mentionné, mais avant celle du décret du 8 février 2006 fixant la convention-type pour la création et le fonctionnement des MDPH.

Cette convention, qui est au cœur du litige, a été conclue pour une durée indéterminée (article 5) entre l'Etat, le département, la CAF, la CPAM et la CRAM. Son article 14 stipule que l'ensemble des moyens que les membres du GIP qui participent au fonctionnement de la MDPH mettent à sa disposition est détaillé dans l'annexe à la convention. Cette annexe se présente comme une série de chapitres relatifs aux « apports » de chacun des membres. Parmi les « apports de la DDASS de la Côte-d'Or » figurent les sommes de 152 449 euros « pour le fonctionnement » et autant « pour le fonds de compensation ». Il est précisé que les sommes en question représentent les montants antérieurement consacrés par la DDASS à des missions de même nature. Notons que, sur cette question des contributions dues par les membres du GIP, la convention est beaucoup moins précise que ne le requière la convention-type annexée au décret du 8 février 2006.

Le fonds départemental de compensation du handicap de la Côte-d'Or a pour sa part été créé par une convention signée le 11 décembre 2006. Elle est passée entre l'Etat, le département de la Côte-d'Or et la MDPH. Son article 8 intitulé « Financement » stipule que l'Etat versera une contribution au fonds d'un montant d'un peu plus de 500 000 euros « pour

l'année 2006 ». Ce montant correspondrait, selon la MDPH qui n'est pas contredite sur ce point, aux dotations annuelles du fonds pour 2006 et 2007 et à un arriéré de paiement pour 2005. Cette convention était « conclue pour l'année 2006 » mais « renouvelable chaque année par tacite reconduction » (article 9).

Une nouvelle convention, relative « au comité de gestion du fonds départemental de compensation », a été signée le 10 novembre 2009 entre les trois parties signataires de la convention de 2006 auxquelles sont venues s'ajouter la CPAM et la MSA de Bourgogne. Cette nouvelle convention prévoit, s'agissant du financement du fonds, que la contribution financière annuelle de chacun des membres du comité de gestion « sera déterminée par une convention financière passée chaque année entre la MDPH et chacun des contributeurs » (article 5). Il est constant que par la suite, aucune de ces conventions financières annuelles n'a été signée entre la MDPH et l'Etat.

Ce dernier n'ayant pas abondé le fonds pour les années 2008, 2009 et 2010, en vertu de la décision de gestion à laquelle nous avons fait allusion, un litige est né avec la MDPH de la Côte-d'Or, laquelle s'estimait titulaire d'une créance annuelle au titre de la somme de 152 449 euros que l'Etat s'était engagé à verser « pour le fonds de compensation » dans la convention constitutive de la MDPH du 21 décembre 2005. Sa demande tendant à ce que l'Etat lui versât une somme de 457 347 euros pour les trois années en litige s'est heurtée à un refus. La MDPH a alors saisi le tribunal administratif de Dijon, par la voie du référé-provision prévu à l'article R. 541-1 du code de justice administrative, pour obtenir le paiement de cette somme. Le juge des référés a fait droit à cette demande mais, sur appel du ministre, le juge des référés de la cour administrative d'appel de Lyon a annulé l'ordonnance rendue en première instance et rejeté les conclusions de la MDPH. Notons que la voie de l'appel était bien ouverte à l'encontre de cette ordonnance, quelle qu'ait été la nature du litige (CE 1^{re} sous-section jugeant seule, 25 février 2004, Mme L..., n° 262739, aux tables du Recueil). La MDPH se pourvoit en cassation.

3. L'examen de ce pourvoi implique, au préalable, quelques précisions sur l'étendue de votre contrôle en cassation.

31. Vous l'avez compris, le litige qui oppose l'Etat à la MDPH de la Côte-d'Or se résume à une question de lecture des diverses conventions que nous avons mentionnées, notamment la convention constitutive de la MDPH.

S'agissant de cette dernière, vous devez vous interroger, un instant de raison, sur sa nature véritable. Cette convention, en effet, organise un service public. Or il vous est arrivé de restituer à des actes d'apparence contractuelle leur véritable caractère d'actes unilatéraux relatifs à l'organisation d'un service public. En l'occurrence, il nous semble que vous êtes bien en présence d'une véritable convention. Vous avez jugé en ce sens s'agissant des conventions constitutives des agences régionales de l'hospitalisation (ARH), que vous avez regardées comme des conventions relatives à l'organisation du service public auxquelles l'Etat est partie et non comme des actes administratifs unilatéraux (CE 14 janvier 1998, syndicat national des personnels des affaires sanitaires et sociales, n° 189350, au Recueil p. 9). Et vous avez adopté cette solution en vous appuyant sur la circonstance que les ARH étaient des GIP constitués entre l'Etat et des organismes d'assurance maladie. Cette solution nous paraît tout à fait transposable au cas des conventions constitutives des MDPH.

Vous en déduirez l'étendue de votre contrôle en cassation sur la lecture qu'a faite le juge des référés des conventions litigieuses.

Vous jugez en effet constamment que l'interprétation donnée par les juges du fond de stipulations contractuelles relève de son appréciation souveraine et que vous ne pouvez la censurer en cassation qu'en cas de dénaturation (CE section, 5 janvier 1945, sieur Erb, n° 64463, au Recueil p. 7 ; CE section, 10 avril 1992, SNCF c/ ville de Paris, n° 112682, au Recueil p. 168). Vous ne jugez différemment que pour l'interprétation des cahiers des clauses administratives générales (CCAG), compte tenu de leur nature très particulière (CE section, 27 mars 1998, société d'assurances La Nantaise et L'Angevaine réunies, n° 144240, p. 109).

Relevons que, sans avoir trouvé de jurisprudence tranchant cette question, il nous paraîtrait justifié d'admettre une autre exception à ce contrôle de cassation retenu. Il s'agit de l'hypothèse dans laquelle est en cause l'interprétation d'une clause réglementaire d'un contrat administratif, c'est-à-dire d'une clause relative à l'organisation et au fonctionnement du service public qui, en raison de ses effets sur les usagers du service, doit être regardée comme détachable du contrat. Eu égard à ces effets sur les tiers au contrat que sont les usagers, vous admettez depuis longtemps que ces derniers se prévalent de ce type de clauses à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir (CE 21 décembre 1906, syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli à Bordeaux, n° 19167, au Recueil p. 962). Et, solution plus récente, vous admettez aussi que ces clauses soient contestées par la voie du recours pour excès de pouvoir (CE assemblée, 10 juillet 1996, M. C..., n° 138536, au Recueil). Ces clauses étant détachables du contrat et assimilables à certains égards à des dispositions unilatérales, il serait logique de faire un sort distinct à la question du contrôle de leur interprétation par les juges du fond.

Mais quoiqu'il en soit, en l'occurrence, il nous semble que les clauses dont la portée était en discussion devant le juge du référé-provision n'étaient pas des clauses réglementaires détachables des conventions que nous avons mentionnées – contrairement à ce que soutient le pourvoi. Il s'agissait uniquement de clauses financières, qui en elles-mêmes ne produisaient aucun effet sur la situation des usagers puisque ceux-ci ne sont pas assujettis au paiement d'un prix en contrepartie du service. Ces clauses ne nous paraissent donc mettre en cause que les rapports entre les parties signataires des conventions, de sorte que vous devrez vous en tenir à la règle générale posée par votre jurisprudence et refuser en cassation toute discussion sur leur portée, sauf dénaturation.

32. Pour achever de préciser la nature de votre contrôle de cassation, il faut encore prendre en compte la spécificité du référé-provision.

En la matière, si votre jurisprudence n'a pas toujours été parfaitement univoque, elle nous semble fixée dans le sens d'un contrôle asymétrique. Lorsque le juge du référé-provision a reconnu être en présence d'une « obligation non sérieusement contestable » au sens des dispositions de l'article R. 541-1 du CJA et accordé en conséquence la provision demandée, vous contrôlez en cassation qu'il « n'a pas fait une inexacte application » de ces dispositions (CE section, 10 avril 1992, centre hospitalier général d'Hyères, n° 108294, au Recueil p. 169) et vous êtes relativement exigeants sur la motivation de son ordonnance (CE 27 juin 1997, centre hospitalier de Lagny, n° 163496, au Recueil p. 266). Au contraire, vous laissez à l'appréciation souveraine du juge du référé-provision le constat de l'absence d'obligation non sérieusement contestable (CE 29 juillet 1994, société travaux publics et industriels d'Ile-de-

France, n° 133369, au Recueil p. 401) et vous vous contentez dans cette hypothèse d'une motivation qui peut être extrêmement sommaire (CE 22 mars 1999, M. S..., n° 186336, au Recueil¹).

4. Nous pouvons en venir enfin aux moyens soulevés par le pourvoi. Compte tenu de l'étendue de votre contrôle en cassation, ils s'écartent rapidement.

Devant les juges du fond, la MDPH se prévalait avant tout des stipulations de la convention constitutive du 21 décembre 2005 et de la mention, dans son annexe, d'une somme d'un peu plus de 152 000 euros versée par l'Etat « pour le fonds de compensation ». Elle mettait en avant la circonstance que cette convention avait été conclue sans limitation de durée et que l'Etat devait donc être regardé comme engagé indéfiniment au versement annuel de cette somme, jusqu'à modification sur ce point de la convention. Elle ajoutait que les conventions de 2006 et 2009 relatives au financement du fonds départemental de compensation du handicap ne pouvaient être regardées comme ayant modifié la convention constitutive de 2005.

41. Le moyen tiré de l'insuffisance de motivation ne peut être accueilli : l'ordonnance attaquée met le juge de cassation à même d'exercer son contrôle. S'il n'affirme pas noir sur blanc que l'engagement de verser les 152 000 euros figurant dans la convention de 2005 est ponctuel, ni que ce caractère ponctuel découle à la fois de l'absence de précision sur la durée de cet engagement et de la lecture des stipulations combinées des deux conventions de 2006 et 2009 relatives au fonds de compensation, tel est clairement le sens et la portée du raisonnement suivi par le juge.

42. Vous ne pourrez pas non plus retenir le moyen d'erreur de droit ou, subsidiairement, de dénaturation qui est soulevé. Par ce moyen, la MDPH conteste la lecture faite par le juge du référé-provision des conventions en litige. La portée de la clause figurant dans la convention de 2005 n'était pas parfaitement claire, c'est vrai. Toutefois, les signatures postérieures de la convention de 2006 puis de celle de 2009 relatives au financement du FDC montrent bien que l'Etat n'avait aucune intention de s'engager à financer le fonds de manière pérenne. L'auteur de l'ordonnance attaquée n'a dénaturé aucune des clauses litigieuses, ni ce qui pouvait être regardé comme la commune intention des parties. Vous en déduisez qu'il n'a commis aucune erreur de droit dans l'application des dispositions de l'article R. 541-1 du CJA.

Par ces motifs nous concluons au rejet du pourvoi.

¹ Même si on relève, en sens inverse, la décision CE 23 octobre 1998, M. E..., n° 194820, aux tables du Recueil.