

N° 387773

SAS Clinique d'Occitanie

1<sup>ère</sup> et 6<sup>ème</sup> sous-sections réunies

Séance du 17 avril 2015

Lecture du 29 avril 2015

## CONCLUSIONS

**M. Alexandre LALLET, rapporteur public**

La société requérante s'est vu refuser en 2013 la délivrance de l'autorisation d'exercer une activité de cardiologie qu'elle avait sollicitée, en raison de l'incompatibilité de son projet avec le schéma régional d'organisation des soins – SROS - de Midi-Pyrénées. A l'appui du recours qu'elle a formé contre ce refus d'autorisation devant le tribunal administratif de Toulouse, elle a présenté une question prioritaire de constitutionnalité dirigée contre l'article L. 1434-3-1 du code de la santé publique, qui frappe d'irrecevabilité les moyens tirés, par voie d'exception, de l'illégalité pour vice de forme ou de procédure du projet régional de santé et de ses composantes, dont le SROS, passé un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur du document. Le tribunal vous a transmis cette question<sup>1</sup>.

La question posée n'est pas nouvelle car elle se borne à invoquer le droit au recours effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789. L'autre grief, tiré d'une incompétence négative du législateur, est invoqué pour la première fois devant vous, et n'est donc pas recevable (CE, 16 juillet 2010, Société de brasseries et casinos « Les Flots Bleus », n° 339292, aux T.). Quant à son caractère sérieux, il dépend davantage de votre politique jurisprudentielle en matière de filtrage de QPC que d'une quelconque inconstitutionnalité de la disposition.

---

1

<sup>1</sup> L'applicabilité de la disposition au litige ne fait aucun doute. Le SROS est bien la base légale du refus d'autorisation en l'occurrence. On pourrait hésiter un instant à regarder ce schéma comme la base légale d'une autorisation délivrée. L'autorisation doit simplement être compatible avec ce dernier. Il nous semble toutefois qu'on peut considérer qu'une autorisation est prise « pour l'application » du SROS, dans la mesure où ce dernier ne fixe pas seulement des plafonds, mais des objectifs. Toute autorisation concourt ainsi à l'atteinte des objectifs fixés par ce document. Au regard des critères issus de la jurisprudence de Section S... du 11 juillet 2011 (n° 320735-320854, au Rec.), l'exception d'illégalité du SROS paraît donc opérante à l'encontre d'une autorisation. C'est d'ailleurs le présupposé de la disposition critiquée...

1

*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.*

Le législateur s'est manifestement inspiré de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, qui paralyse l'exception d'illégalité pour vice de forme ou de procédure des documents d'urbanisme à l'expiration d'un délai de six mois à compter de leur prise d'effet. Cette neutralisation a été admise par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 93-335 DC du 21 janvier 1994. Pour juger qu'elle ne portait pas une atteinte substantielle au droit au recours, le Conseil s'est appuyé sur cinq considérations.

Les 4 premières portent sur le caractère circonscrit de l'atteinte. Trois d'entre elles sont parfaitement transposables à la disposition litigieuse :

1° La restriction apportée est limitée à certains actes relevant du seul droit de l'urbanisme : ici, seuls le PRS et ses composantes sont couverts ;

2° Un délai de 6 mois est ménagé au cours duquel les vices de forme et de procédure restent invocables : tel est aussi le cas ici. Précisons en outre que, par transposition de votre décision SCA Château-L'Arc et autre du 5 novembre 2014 (n° 362021, aux T.), ces vices peuvent également être invoqués aussi longtemps qu'un recours en annulation est pendant contre le document, ce qui atténue encore un peu plus la portée du dispositif. Et il faut ajouter que, contrairement aux documents d'urbanisme, le PRS et ses composantes sont adoptés tous les 5 ans, ce qui ouvre périodiquement une nouvelle fenêtre de tir.

3° Ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de limiter la possibilité ouverte à tout requérant de demander l'annulation de ces actes ou celle du refus de les abroger. Il en va de même ici.

La 4<sup>ème</sup> considération mérite qu'on s'y arrête davantage. Le Conseil constitutionnel a relevé que le législateur avait fait réserve des vices de forme ou de procédure qu'il avait considéré comme substantiels : l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme permet en effet d'invoquer sans limite de temps les vices tirés de l'absence de mise à disposition du public des schémas directeurs, de la méconnaissance substantielle ou de la violation des règles de l'enquête publique, et de l'absence du rapport de présentation ou des documents graphiques. Cette restriction ne trouve pas d'équivalent ici. Mais la réserve que comporte l'article L. 600-1 porte sur des garanties fondamentales liées à l'exigence conventionnelle et, désormais, constitutionnelle de participation du public aux décisions relatives à l'environnement. De même, dans une décision du 9 avril 1996 (n° 96-373 DC), le Conseil a censuré comme contraire au droit au recours effectif une disposition qui empêchait, passé un délai de 4 mois à compter de la publication d'une délibération du territoire de la Polynésie française, d'obtenir l'annulation d'actes réglementaires ou individuels pris sur son fondement en raison de l'incompétence de l'auteur de la délibération au regard de la répartition des compétences entre l'Etat, le territoire de Polynésie française et les communes, eu égard à l'importance qui s'attache au respect de cette répartition. Et dans une décision n° 94-358 DC du 26

janvier 1995, il a jugé que les articles 34 et 37 de la Constitution imposaient de pouvoir exciper de la contrariété d'un règlement à la loi<sup>2</sup>.

A l'inverse, les règles de forme et de procédure qui régissent l'élaboration du PRS et de ses composantes se résument peu ou prou à une série de consultations qu'on pourrait qualifier de « courtoisie », et dont le législateur aurait tout à fait pu dispenser l'administration, au profit d'une fixation autoritaire des objectifs. L'article L. 1434-3 associe ainsi à l'élaboration des documents le préfet de région, les collectivités territoriales intéressées et la conférence régionale de la santé et de l'autonomie, dont l'article L. 1432-4 précise qu'elle regroupe notamment les collectivités territoriales, les usagers et associations compétentes, les organisations syndicales, les professionnels de santé, les organismes gestionnaires des établissements et les organismes de protection sociale ainsi que les « conférences de territoire », où on trouve à peu près les mêmes personnes ainsi que les instances ordinales et des personnalités qualifiées. Le législateur a donc pu considérer qu'aucun élément de la procédure, ni exigence de forme, ne revêtait un caractère substantiel en l'espèce, sans qu'on puisse lui en faire grief.

**Au total, l'atteinte portée au droit au recours reste très modeste, surtout si on la compare aux évolutions qu'a connues votre jurisprudence sur l'opérance de l'exception d'illégalité, à la jurisprudence d'Assemblée Danthony, dans le sillage de la loi dite Warsmann du 17 mai 2011, qui conduit à neutraliser des vices de forme et de procédure invoqués dans le cadre de recours directs en annulation, ou encore à la jurisprudence AC !, qui aboutit parfois à des annulations purement platoniques.**

Mais aussi limitée soit-elle, la restriction apportée au droit au recours serait en délicatesse avec la Constitution si elle ne reposait pas sur un motif d'intérêt général suffisant ou n'était pas proportionnée à ce dernier (V. en ce sens Cons. const., n° 2012-288 QPC du 17 janvier 2013). Ce qui nous renvoie à la 5<sup>ème</sup> et dernière considération sur laquelle la décision du Conseil constitutionnel de 1994 est fondée. S'agissant de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, il a relevé qu'il était justifié par le législateur eu égard à la multiplicité des contestations de la légalité externe de ces actes et au risque d'instabilité juridique en résultant pour les décisions prises sur leur fondement, qui est « *particulièrement marqué en matière d'urbanisme* ». En l'occurrence, le ministère fait valoir que 6 PRS établis en 2012 ont fait l'objet d'un recours en annulation, mais cette considération est totalement neutre au regard de la portée du dispositif. De manière plus pertinente, il met en avant trois autres facteurs d'insécurité juridique :

- 1<sup>er</sup> facteur : la **quérulence des acteurs du secteur**, d'autant plus prompts à attaquer les autorisations délivrées aux tiers qu'elles les privent d'une chance d'en obtenir une, puisqu'il s'agit d'un classique conflit de répartition

---

2

□ V. pour cette explicitation le commentaire aux cahiers de la décision n° 2011-129 QPC du 13 mai 2011.

3

*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.*

d'une ressource rare. Les récentes déclarations de la FHP-MCO annonçant une campagne des « 1000 recours » portant notamment sur les autorisations d'activité donnent d'ailleurs quelque crédit à l'affirmation ministérielle ;

- 2<sup>ème</sup> facteur : la **réurrence des moyens d'exception d'illégalité** des composantes du PRS : elle n'est pas démontrée, mais elle n'est pas non plus sérieusement contestée. Un rapide examen des jugements et arrêts montre que, avant l'adoption de la disposition litigieuse, la critique était assez fréquente, même si nous n'avons recensé qu'une annulation pour ce motif<sup>3</sup> ;

- 3<sup>ème</sup> et dernier facteur : la **complexité de la procédure d'adoption des documents** : elle résulte, il est vrai, du libre choix fait par le législateur de prévoir, dans le cadre de la fameuse « démocratie sanitaire », des consultations à la chaîne et, plus fâcheux encore, celle du véritable Parlement qu'est la conférence régionale de la santé et de l'autonomie, qui peut compter jusqu'à 100 membres. Mais quoiqu'on en pense en opportunité, il faut prendre acte de ce parti pris et en mesurer les conséquences. Or elles sont potentiellement redoutables :

- d'une part, il suffit d'un coup d'œil au décret n° 2010-348 du 31 mars 2010 relatif à la conférence régionale de la santé et de l'autonomie, pour se convaincre de la multiplicité des chausse-trappes que comporte la consultation de cet organisme, composé de multiples collèges et commissions spécialisées. Des problèmes de convocations et de quorum aux difficultés liées à l'organisation des travaux, les causes d'irrégularité sont innombrables et il serait parfois difficile d'affirmer, sauf à devenir franchement désobligeant, qu'elles sont restées sans incidence sur le sens de la décision<sup>4</sup> ;

- d'autre part, une fois installé dans le fruit, le ver dévorera aussi bien les refus d'autorisations fondés sur le PRS que, surtout, les autorisations non définitives critiquées sous cet angle. Ces décisions individuelles sont certes beaucoup moins nombreuses qu'en urbanisme ; mais leur portée est en général bien plus grande, et les conséquences d'une

---

3

□ Pour l'annulation : TA Marseille, 26 juin 2012, SARL MECS Dormillouse, n° 1106689. V. aussi : CAA Paris, 17 février 2014, n° 12PA04591 ; TA Toulouse, 19 décembre 2013, AAIR et SAS Clinique néphrologique St-Exupéry, n° 0905427 ; TA Montpellier, 16 octobre 2012, Sté Résidence La Cyprière, n° 1002143 ; Ord. TA Paris, 19 mai 2011, Clinique Turin, n° 1107063 ; TA Lyon, 11 janvier 2011, Clinique du Dr Convert, n° 0907463.

4

□ Et en-dehors même de la conférence, on ne peut totalement exclure que tel ou tel conseil municipal mécontent de la carte sanitaire cherche à saboter le processus par une délibération entachée d'une subtile irrégularité

4

*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.*

annulation tout à fait fâcheuses tant pour les opérateurs, qui ont pu consentir de lourds investissements, que pour les usagers<sup>5</sup>.

De manière plus générale, le dispositif critiqué permet de ne pas dissuader le développement de l'administration consultative, à la satisfaction de ceux qui sont convaincus de ses bienfaits. Et c'est la raison pour laquelle le rapport public 2011 du Conseil d'Etat proposait de décliner, matière par matière, le dispositif de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, dont il préconisait même l'inscription dans son principe dans une loi-cadre sur les consultations administratives (p. 128-129).

Nous n'avons donc guère de doute sur la conformité de la disposition litigieuse à la Constitution et il nous semble que vous n'excéderiez pas votre rôle de juge du filtre en mettant fin dès à présent à cette contestation.

### **PCMNC au non-renvoi de la question au Conseil constitutionnel.**

---

5

□ Le choix du législateur permet ainsi au juge de faire l'économie d'une mise en œuvre récurrente de la jurisprudence AC !, au vu de la disproportion entre la modestie du vice et la gravité de ses conséquences potentielles.

5

*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.*