

411847  
Région Île-de-France c/ AP-HP

3<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> chambres réunies  
Séance du 18 septembre 2019  
Lecture du 4 octobre 2019

## CONCLUSIONS

**Laurent Cytermann,  
Rapporteur public**

Avec ses dix-sept instituts de formation en soins infirmiers (IFSI), ses dix écoles spécialisées et médico-techniques<sup>1</sup> et quelques autres centres de formation, l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP) constitue le plus grand pôle de formation paramédicale français<sup>2</sup>. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a confié à la région la responsabilité d'agréer et de financer les établissements dispensant les formations paramédicales, en vertu de dispositions dont l'interprétation constitue l'un des enjeux du présent litige. En conséquence, une subvention de fonctionnement est versée chaque année par la région à l'AP-HP. A la suite d'un audit interne sur les comptes des exercices 2007 à 2010, la région a estimé devoir récupérer un trop-perçu d'un montant de 21 900 000 euros<sup>3</sup> et a émis un titre exécutoire le 31 mai 2013. L'AP-HP a contesté ce titre devant le tribunal administratif de Paris. Par un jugement du 30 juin 2015, celui-ci l'a déchargée de son obligation de payer à hauteur de 6 698 121 euros. Par un arrêt du 25 avril 2017, la cour administrative d'appel de Paris a confirmé ce jugement en rejetant l'appel principal de la région et l'appel incident de l'AP-HP. La région s'est pourvue en cassation contre cet arrêt et l'AP-HP a formé un pourvoi incident.

Les deux volets du litige soulèvent des questions différentes. La décharge partielle accordée par les juges du fond et contestée par la région correspond aux activités de formation continue de l'AP-HP au bénéfice des salariés de ses établissements, dont la région soutenait et soutient toujours devant vous qu'elles échappent à son obligation de financement, qui ne concernerait que la formation initiale et la formation continue des demandeurs d'emploi. Le rejet du

---

<sup>1</sup> Qui forment notamment des masseurs-kinésithérapeutes, des manipulateurs en électroradiologie médicale, des puéricultrices et des auxiliaires de puériculture.

<sup>2</sup> Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, AP-HP. *Enquête sur le personnel infirmier. Exercices 2011 et suivants*, Rapport d'observations définitives délibéré le 8 novembre 2018, p. 77.

<sup>3</sup> Correspondant selon le rapport d'audit à 14,9 millions d'euros d'ajustements de charges, 0,7 millions d'ajustements de produits et 6,3 millions de reprise des excédents apparaissant aux budgets des écoles, la subvention d'équilibre versée par la région n'ayant pas vocation selon elle à financer des excédents.

surplus des conclusions de l'AP-HP a trait à diverses rectifications préconisées par les auditeurs sur les charges et produits. Pour autant, contrairement à ce que soutient la région, ces deux volets ne constituent pas des litiges distincts, ce qui rendrait irrecevable le pourvoi incident de l'AP-HP. La circonstance que le pourvoi incident repose sur des moyens différents de ceux du pourvoi principal, notamment sur l'application de la prescription quadriennale, est sans incidence : c'est au regard des conclusions et non des moyens que vous appréciez l'existence d'un litige distinct. Les deux volets du litige se rapportent à un unique titre exécutoire dont les bases de calcul se trouvent dans le rapport d'audit, rapport qui n'était d'ailleurs pas structuré par la distinction entre formation initiale et formation continue, cette distinction étant apparue en première instance sur la base de conclusions subsidiaires présentées par l'AP-HP. Vous examinerez donc successivement ces deux pourvois.

### **1. Le pourvoi principal de la région soulève d'abord deux moyens de régularité externe qui ne vous retiendront pas.**

**1.1.** Le premier moyen, tiré de ce que la cour aurait méconnu les dispositions de l'article R. 741-2 du CJA en ne visant ni n'analysant avec une précision suffisante les conclusions et moyens de la région, n'est assorti d'aucune précision permettant d'en apprécier le bien-fondé.

**1.2.** Il est soutenu ensuite que la cour aurait omis de répondre au moyen tiré de la méconnaissance du décret n° 2008-824 du 21 août 2008 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique hospitalière, dont l'article 10 impose aux établissements de santé de consacrer au moins 2,1 % des rémunérations à la formation de leurs agents. S'il est exact que ce décret n'est pas cité dans les motifs de l'arrêt, la cour a pris position de manière claire sur la question en jugeant que les dispositions issues de la loi du 13 août 2004 avaient mis à la charge des régions l'ensemble des dépenses des écoles et instituts de formation dépendant des établissements hospitaliers, sans exclure les dépenses de formation continue ; elle a implicitement mais nécessairement jugé qu'il en allait ainsi en dépit du décret du 21 août 2008. Au demeurant, elle a pris soin de viser celui-ci.

**1.3.** Sur le plan de la légalité interne, la région soutient que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que les dépenses de formation continue des agents des salariés entraînent dans l'assiette de calcul de la subvention versée par la région, alors qu'elles incombent aux employeurs. C'est là la principale question posée par le premier volet du litige, question qui ne se pose pas seulement pour l'AP-HP mais pour l'ensemble des formations paramédicales dispensées par les établissements publics de santé.

Il faut ici présenter l'architecture des textes. L'article 73 de la loi du 13 août 2004 a procédé à la décentralisation des formations sanitaires, auparavant financées par l'assurance-maladie pour la plus grande part et par l'Etat pour le surplus. L'article L. 4383-3 du code de la santé publique, qui en est issu, dispose que la création des instituts ou écoles de formation de l'ensemble des professionnels paramédicaux (c'est-à-dire non seulement les infirmiers mais aussi de nombreuses professions comme les masseurs-kinésithérapeutes, les aides-soignants ou les auxiliaires de puériculture) est soumise à autorisation du président du conseil régional (PCR). Sur le plan financier, l'article L. 4383-5 prévoit que « *la région a la charge du fonctionnement et de l'équipement des écoles et instituts mentionnés à l'article L. 4383-3*

*lorsqu'ils sont publics* » et qu'une subvention annuelle de fonctionnement et d'équipement est versée aux organismes qui gèrent les écoles et instituts, dont les dépenses et les ressources sont identifiées dans un budget spécifique. En effet, ces instituts de formation sont rattachés aux établissements de santé et n'ont pas de personnalité morale, mais la loi impose d'isoler leur budget. Des dispositions similaires sont prévues pour la formation des sages-femmes et des préparateurs en pharmacie hospitalière, respectivement aux articles L. 4151-9 et L. 4244-1.

Au niveau réglementaire, l'article R. 6145-56 fixe la liste des charges et des produits que doit comporter le compte de résultat prévisionnel annexe des écoles et instituts de formation. Nous ne nous intéresserons ici qu'à la subvention de fonctionnement, la subvention d'équipement n'étant pas en litige. S'agissant des produits, il faut souligner qu'ils comprennent notamment la subvention de fonctionnement de la région (2°-a) et « *les produits issus de la facturation des frais de formations, y compris dans le cadre des formations dispensées par les écoles et instituts aux agents de l'établissement gestionnaire* » (2°-d). L'article R. 6145-57 précise que la subvention de fonctionnement « *est calculée par différence entre la totalité des charges d'exploitation inscrites au compte de résultat prévisionnel annexe et la totalité des recettes d'exploitation autres que la subvention* », ce qui est précisément la définition d'une subvention d'équilibre. Les articles suivants définissent la procédure de fixation de la subvention de fonctionnement, qui fait l'objet d'un dialogue contradictoire entre le PCR et l'établissement de santé, sur la base des prévisions d'activité établies par ce dernier.

Comme le souligne la région, d'autres textes définissent les obligations des employeurs s'agissant de la formation de leurs salariés. Pour les employeurs de droit privé, il s'agit de la sixième partie du code du travail, lointainement issue de la loi fondatrice du 16 juillet 1971 sur la formation professionnelle. Dans le secteur public hospitalier, qui nous intéresse ici, l'article 10 du décret du 21 août 2008 impose aux établissements de santé de consacrer au moins 2,1 % de leur masse salariale à plusieurs des catégories d'actions de formation énumérées par l'article 1<sup>er</sup>, notamment sur l'adaptation au poste de travail.

La question qui vous est posée est simple : qui de la région ou de l'établissement de santé doit financer la formation continue des agents paramédicaux de l'établissement ? Nous vous proposons sans hésiter de répondre : les deux. En effet, d'une part, la formation continue entre bien dans le champ de l'obligation de financement de la région ; d'autre part, les écoles et instituts doivent facturer les formations à l'employeur, y compris lorsqu'il s'agit de l'établissement qui les gère, cette facturation venant donc en déduction de la subvention d'équilibre incombant à la région.

Tout concourt à cette solution. D'une part, les dispositions législatives confient globalement à la région le soin de financer les écoles et instituts de formation, sans restreindre cette obligation à la formation initiale. Les travaux préparatoires de la loi du 13 août 2004 ne sont pas diserts sur cette question, qui n'a nullement fait débat, mais il est néanmoins mentionné dans le rapport de M. Jean-Pierre Schosteck au nom de la commission des lois du Sénat que « *les formations aux professions paramédicales présentent, à l'instar des formations de travailleurs sociaux, la particularité d'être à la fois des formations initiales et des formations*

*professionnelles* », ce qui montre que les parlementaires étaient conscients du large champ d'application de ces dispositions.

D'autre part, l'article R. 6145-56 mentionne sans ambiguïté dans les produits des écoles et instituts de formation tant les ressources perçues au titre de la formation initiale (« *les produits issus de la facturation aux élèves et étudiants des droits annuels d'inscription* ») que celles perçues au titre de la formation continue (« *les produits issus de la facturation des frais de formations, y compris dans le cadre des formations dispensées par les écoles et instituts aux agents de l'établissement gestionnaire* »). Il ne serait donc pas cohérent que le périmètre des charges prises en compte soit restreint à la formation initiale.

Vous n'avez pas encore tranché cette question, mais vous l'avez déjà abordée à deux reprises. S'agissant de l'attribution des aides individuelles aux étudiants, dont l'article L. 4383-4 confie également le financement à la région, vous avez déjà jugé qu'elles s'étendaient aux personnes inscrites dans ces établissements au titre de la formation continue (CE, 22 mai 2010, *Région Île-de-France*, n° 312138, Tab.). Les analyses formulées par Gaëlle Dumortier dans ses conclusions, si elles portaient sur l'interprétation de l'article précédent immédiatement l'article en cause dans notre affaire, nous paraissent tout aussi pertinentes pour analyser l'économie générale de la réforme : le législateur a procédé à une décentralisation globale des formations sanitaires, portant aussi bien sur la formation initiale et continue, et ceci vaut tant pour le fonctionnement des écoles et instituts de formation que pour le versement des aides individuelles. Quelques années plus tôt, saisis d'un recours contre le décret du 29 juin 2005 dont sont issues les dispositions réglementaires que nous avons citées, vous avez jugé « *qu'il résulte des dispositions précitées des articles L. 4383-5, L. 4151-9 et L. 4244-1 du code de la santé publique que la loi a mis à la charge des régions l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'équipement de ces écoles et instituts* » (18 octobre 2006, *Région des Pays-de-la-Loire*, n° 284563, Tab.) : le débat portait alors sur un autre point, mais vous aviez déjà retenu une conception englobante de l'obligation de financement par les régions.

Cette lecture des textes rejoint celle opérée par l'administration de l'Etat, d'abord dans des courriers du directeur de l'hospitalisation et de l'organisation des soins à la Fédération hospitalière de France et à l'agence régionale de l'hospitalisation d'Île-de-France à l'automne 2005, puis dans un rapport IGF-IGA-IGAS<sup>4</sup> qui a servi de base à la fixation définitive de la compensation du transfert de compétences aux régions. Les inspections indiquent notamment (p. 9) que le transfert concerne l'ensemble des formations assurées par les écoles, mais que les formations dispensées à des personnels en cours d'emploi doivent faire l'objet d'une prise en charge financière par l'employeur incluse dans les recettes des écoles.

La cour n'a pas jugé autre chose. Elle a relevé que l'article R. 6145-56 du code de la santé publique imposait que le compte de résultat annexe comprenne les produits issus des frais de formation continue, ce qui impliquait nécessairement que les charges correspondantes figurent

---

<sup>4</sup> IGF-IGA-IGAS, *Evaluation des transferts de charges liés à la décentralisation aux régions du financement des écoles paramédicales et de sages femmes et des aides aux étudiants*, janvier 2008.

également dans ce compte annexe. Elle n'a donc pas commis l'erreur de droit qui lui est reprochée et vous rejetterez le pourvoi de la région.

## **2. Nous en venons au pourvoi incident de l'AP-HP, qui soulève deux moyens**

**2.1.** Le premier moyen, qui porte sur l'application de la prescription quadriennale prévue par la loi du 31 décembre 1968<sup>5</sup>, se décompose en deux branches, l'une relative au point de départ de la prescription et l'autre à l'interruption de la prescription par un courrier de l'AP-HP à la région en date du 25 novembre 2011.

**2.1.1.** Sur la première branche, l'article 3 de la loi du 31 décembre 1968 dispose que la prescription ne court pas contre le créancier « *qui peut être légitimement regardé comme ignorant l'existence de sa créance* ». La cour a considéré que les anomalies affectant les prévisions des budgets annexes ne pouvaient être connues, dans leur existence et leur ampleur, que lors de l'approbation des comptes annuels, et donc postérieurement à la clôture de chaque exercice. L'AP-HP soutient au contraire que la région était en mesure de connaître l'étendue de sa créance dès le versement de chacune des subventions annuelles. Elle se prévaut des dispositions de l'article R. 6145-59 du CSP, qui prévoient que la subvention est arrêtée à l'issue d'une procédure contradictoire sur la base des prévisions fournies par l'établissement ; selon elle, la région disposait des éléments nécessaires et il lui appartenait de demander des précisions si besoin.

Toutefois, vous jugez que l'appréciation des juges du fond sur la question de savoir si un créancier est dans l'ignorance légitime de sa créance est souveraine (CE, 19 mai 2004, *B...*, n° 247211, Tab.). En l'espèce, nombre des anomalies relevées par l'audit, par exemple sur l'imputation des frais généraux à l'activité de formation ou la sous-facturation des frais d'inscription, ne pouvaient être détectées qu'à l'issue d'une analyse détaillée des dépenses et recettes effectives, qui ne pouvait être conduite avant de disposer des comptes de résultat. Tout ne peut être détecté dans le cadre du dialogue contradictoire en amont sur la base des prévisions, notamment parce que ce dialogue est enserré dans le temps, la région ne disposant que de quelques mois puisqu'elle reçoit la demande de subvention au plus tard le 31 octobre de l'année *n* – 1 et doit se prononcer dans des délais compatibles avec le calendrier d'approbation du budget d'ensemble de l'établissement public de santé par l'ARS, qui doit intervenir en janvier de l'année *n* (article R. 6145-59). L'appréciation de la cour n'est donc pas entachée de dénaturation ni d'erreur de droit sur la portée des dispositions relatives à la procédure d'adoption de la subvention. Bien qu'elle n'ait pas détaillé quelles sont les anomalies qui ne pouvaient être connues avant l'approbation des comptes annuels, sa motivation vous met à même d'exercer votre contrôle de cassation, puisqu'il s'agit à l'évidence des anomalies relevées par l'audit.

**2.1.2.** La seconde branche a trait à l'application du quatrième alinéa de l'article 2 de la loi du 31 décembre 1968, qui dispose que la prescription est interrompue par « *toute communication écrite d'une administration intéressée, même si cette communication n'a pas été faite* ».

<sup>5</sup> Loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics.

*directement au créancier qui s'en prévaut, dès lors que cette communication a trait au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance* ». La cour a jugé qu'un courrier adressé le 25 novembre 2011 par la directrice générale de l'AP-HP au DGS de la région, dans le cadre du dialogue contradictoire sur le rapport d'audit, et dans lequel l'AP-HP contestait entièrement l'existence d'une créance de la région, avait interrompu la prescription en application de ces dispositions. Devant vous, l'AP-HP soutient que la cour a commis une erreur de qualification juridique en jugeant qu'elle pouvait être regardée comme une « *administration intéressée* » au sens de ces dispositions, alors qu'elle est la débitrice.

Vous exercez bien un contrôle de qualification juridique sur la notion de communication écrite d'une administration intéressée au sens de l'article 2 (CE, 19 juillet 2017, *Métropole Aix-Marseille Provence*, n° 402695, Tab.). Votre jurisprudence sur ces dispositions n'est pas très fournie et vos quelques décisions significatives ont plutôt porté sur la question de savoir si d'autres personnes que le débiteur pouvaient être qualifiées d'administrations intéressées (CE, 24 juillet 2009, *CHU de Caen*, n° 311318, Tab., qualifiant ainsi une circulaire du ministre de la santé au sujet d'une dette d'un hôpital ; décision *Métropole Aix-Marseille Provence*, refusant cette qualification pour un courrier d'un EPIC étant intervenu en l'espèce comme prestataire de la SNCF au sujet d'une dette de celle-ci). Mais nous n'avons aucun doute sur la possibilité d'appliquer cette qualification au débiteur lui-même. Ceci résulte d'abord de l'économie de l'article 2 et du sens des mots : alors que le 2<sup>e</sup> et le 3<sup>e</sup> alinéa sont relatifs à des actes émanant du créancier, le 4<sup>e</sup> alinéa les complète en traitant d'actes qui émanent de l'administration, et il est incontestable que l'administration débitrice est « *intéressée* » par le sort de la créance. Ceci ressort aussi de manière implicite de votre décision C... (CE, 5 octobre 2005, n° 261474, Tab.), dans laquelle vous avez écarté l'interruption de la prescription par une lettre d'un ministre concernant une dette de l'Etat, au motif qu'elle n'était pas suffisamment précise sur la créance en cause, suggérant que si elle l'avait été, elle aurait pu interrompre la prescription. Comme l'affirmait Olivier Henrard dans ses conclusions sur la décision *Métropole Aix-Marseille Provence*, la notion d'administration intéressée « *est beaucoup plus large que celle d'administration débitrice* » ; elle inclut donc cette dernière.

Pour autant, nous confessons quelques doutes sur la correcte qualification des faits de l'espèce par la cour. Nous partageons en effet les réserves exprimées par Nicolas Boulouis dans ses conclusions sur la décision C..., quant à la possibilité qu'une communication de l'administration débitrice contestant sa dette puisse interrompre la prescription, et nous estimons que la restriction de l'interruption aux cas dans lesquels cette communication a induit en erreur le créancier, comme c'était le cas sous l'empire de l'ancienne loi du 9 janvier 1831, devrait être envisagée. Nous ne voyons pas en vertu de quelle logique une contestation par l'administration de sa dette, si elle ne suscite pas de la part du créancier la réclamation ou le recours juridictionnel qui interrompent la prescription en vertu des alinéas précédents de l'article 2, devrait avoir par elle-même cet effet. Une telle lecture des textes est en outre susceptible de fragiliser la prescription en faveur des personnes publiques en ouvrant largement les possibilités d'interruption et de décourager l'administration de dialoguer de manière ouverte avec son créancier potentiel : en l'espèce, l'AP-HP aurait eu intérêt selon la cour à se taire durant la phase contradictoire sur l'audit, ce qui est quelque peu paradoxal...

Mais tel n'est pas le moyen soulevé car l'AP-HP se borne à une contestation de principe sur la possibilité de qualifier le débiteur d'administration intéressée. Vous écarterez donc ce moyen.

**2.2.** Il est enfin soutenu que la cour a dénaturé les pièces du dossier et commis une erreur de droit en jugeant que la région n'avait pas porté atteinte aux droits acquis nés du versement de ces subventions.

Comme nul ne l'ignore, vous considérez qu'une décision accordant un avantage financier crée des droits au profit de son bénéficiaire depuis votre décision *Mme Soulier* (CE, Sect., 6 novembre 2002). S'agissant des subventions, vous avez apporté un codicille en jugeant que « *de tels droits ne sont ainsi créés que dans la mesure où le bénéficiaire de la subvention respecte les conditions mises à son octroi, que ces conditions découlent des normes qui la régissent, qu'elles aient été fixées par la personne publique dans sa décision d'octroi, qu'elles aient fait l'objet d'une convention signée avec le bénéficiaire, ou encore qu'elles découlent implicitement mais nécessairement de l'objet même de la subvention* » (CE, 5 juillet 2010, *CCI de l'Indre*, n° 308615, Rec.)<sup>6</sup>. La cour a fait application de cette jurisprudence en jugeant qu'en vertu des textes réglementaires du CSP, l'attribution de la subvention n'a créé des droits que dans la mesure où les règles relatives à la détermination des prévisions de charges et de recettes avaient été respectées, et que les nombreuses anomalies relevées par l'audit, qui n'étaient pas contestées, étaient constitutives d'une méconnaissance de ces règles.

L'AP-HP ne remet pas en cause la jurisprudence *CCI de l'Indre* mais soutient que dès lors que la région pouvait prendre connaissance de ces anomalies dans la phase préalable à l'attribution de la subvention, sa décision d'attribution entérinait définitivement les prévisions de charges et de produits. Vous retrouvez ici sur le terrain du retrait des décisions créatrices de droit l'argumentation déjà présentée sur le terrain de la prescription. Vous lui réserverez le même sort : la phase d'adoption du budget prévisionnel ne permet pas, par sa nature et par ses délais, de relever de telles anomalies. Ajoutons que dans le cadre de cette subvention d'équilibre, il est particulièrement important que la région dispose de pouvoirs importants de contrôle. L'établissement de santé étant à la fois décideur des frais facturés par l'école pour la formation de ses agents et financeur de ses frais en tant qu'employeur, il existe nécessairement une incitation à minorer ces frais pour les faire prendre en charge en partie par la subvention d'équilibre.

Sous l'angle de la dénaturation, l'AP-HP soutient que les anomalies relevées par l'audit avaient trait à une évaluation inexacte des charges et produits et non à la « *prise en compte de charges étrangères à l'activité* » des établissements de formation, comme l'a relevé la cour. Mais outre que cette mention est introduite par un « *notamment* », qui en relativise la portée, nous ne croyons pas qu'elle soit entachée de dénaturation. Dès lors qu'une charge a été surévaluée, cette surévaluation conduit à ce que la région supporte des coûts qui ne sont pas liés à l'activité de formation.

## PCMNC :

---

<sup>6</sup> Cette jurisprudence est désormais codifiée à l'article L. 242-2-2° du code des relations entre le public et l'administration.

- **Au rejet des deux pourvois ;**
- **Au rejet des conclusions présentées par les parties au titre de l'article L. 761-1 du CJA.**