N° 426225

Société Les taxis Hurié

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 22 janvier 2020

Lecture du 5 février 2020

CONCLUSIONS

M. Vincent VILLETTE, rapporteur public

Le directeur général de l'ARS est-il en situation de **compétence liée** lorsqu'il retire un agrément à une entreprise de transport sanitaire, au motif que l'une des conditions auxquelles est subordonné son maintien n'est plus remplie ? C'est à cette question que vous aurez à répondre au travers de la présente affaire. L'enjeu potentiel n'est pas mince, puisque la France compte plus de 4 000 entreprises de transport sanitaire¹, qui effectuent chaque année près de 87 millions de trajets, au profit de 5,8 millions de patients².

Pour exercer une activité de transport sanitaire, **deux types d'autorisation sont requis**. D'une part, la personne organisant un transport sanitaire doit avoir été agréée par le directeur général de l'ARS³. La délivrance de cet agrément est soumise à plusieurs conditions prévues à l'article R. 6312-13 du code de la santé publique. En particulier, il faut que le demandeur dispose d'au moins deux véhicules sanitaires. D'autre part, chaque véhicule utilisé pour cette activité doit également faire l'objet d'une autorisation de mise en service, également octroyée par l'ARS.

La SARL Les Ambulances Hurié, qui disposait de 8 véhicules sanitaires autorisés, a souhaité se réorienter vers une activité de taxis⁴ - ce qui explique qu'elle se soit rebaptisée les Taxis Hurié. Elle a dans cette optique cédé son fonds de transport sanitaire à une autre société et demandé le transfert, au profit de l'acheteur, des autorisations de mise en service attachées à ses 8 véhicules. Le directeur général de l'ARS Bourgogne n'a cependant fait droit qu'à 7 de ces 8 demandes de transfert, et la société Les Ambulances Hurié s'est ainsi retrouvée avec à sa disposition **un unique véhicule sanitaire léger**.

¹ <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/fr/pdf/2018/11/fr-observatoire-transport-sanitaire.pdf>

² *Les transports programmés dans les secteurs sanitaire et médico-social : des enjeux à mieux reconnaître, une régulation à reconstruire*, Cour des comptes, octobre 2019.

³ Art. L. 6312-2 du CSP

⁴ Choix qui est emblématique d'une recomposition globale du secteur, les taxis conventionnés représentant désormais la première composante du transport de malades (45,7 % en 2017, contre 40 % en 2010)

Quelques semaines plus tard, le directeur général de l'ARS Bourgogne a déduit de cette situation que la société ne satisfaisait plus à l'une des conditions fixées au maintien de son agrément, et **a abrogé ce dernier par un arrêté en date du 30 décembre 2014**⁵. En conséquence (conformément à l'article R. 6312-41 du CSP), il a ensuite abrogé l'autorisation de mise en service du véhicule sanitaire restant. La société, après avoir attaqué sans succès ces décisions devant le tribunal administratif de Dijon puis devant la cour administrative d'appel de Lyon, se pourvoit désormais en cassation.

Pour fonder son arrêt, la cour administrative d'appel a en substance estimé que, lorsqu'une condition subordonnant le maintien de l'agrément n'était plus remplie, le directeur général de l'ARS se retrouvait en **situation de compétence liée** pour le retirer. Ce faisant, la cour a fidèlement appliqué votre jurisprudence *Consorts N...*⁶ de 1997 ; elle en a alors logiquement déduit que les moyens dirigés contre l'arrêté étaient tous inopérants.

C'est cette analyse que la requérante conteste devant vous, sous le double timbre de l'erreur de droit et de l'insuffisance de motivation. Ce pourvoi vous donne ainsi l'occasion, 23 ans après, de réexaminer le bien-fondé de votre jurisprudence *Consorts N...*

Trancher la question posée par ce litige suppose de raisonner en **deux temps** :

- Premièrement, le retrait de l'agrément par le directeur général de l'ARS est-il une faculté ou une obligation ?
- Deuxièmement, s'il s'agit d'une obligation, l'administration est-elle en situation de compétence liée ?

1) S'agissant de la première question, nous pensons que le directeur général de l'ARS **a bien l'obligation**, et non la simple faculté, de retirer l'agrément lorsque l'une des conditions posées à son maintien n'est plus remplie.

Contrairement à ce que soutient le pourvoi, il nous semble que cette hypothèse de retrait **ne relève pas du premier alinéa de l'article R. 6312-5 du CSP** qui prévoit « *qu'en cas de manquement aux obligations de la présente section par une personne bénéficiant de l'agrément, celui-ci (...) peut être retiré temporairement ou sans limitation de durée par décision motivée du directeur général de l'ARS* ». Cet article nous semble en effet réservé aux seuls cas où le retrait d'agrément intervient à **titre de sanction**. En ce sens, et même si la codification a brouillé sa logique originelle, on relèvera que cet article figurait initialement dans un chapitre intitulé « sanctions encourues »⁷ - ce qui révèle à nos yeux sa véritable raison d'être. Par ailleurs, lorsqu'il parle de « manquement aux obligations de la présente section », l'article R. 6312-5 nous semble faire référence au **paragraphe spécifique** consacré aux obligations des personnes titulaires de l'agrément, parmi lesquelles figurent, par exemple, le

⁵ Cet arrêté étant probablement entaché d'une rétroactivité illégale, mais ce point n'est pas en litige et ne se soulève pas d'office

⁶ CE, 30-04-1997, *Consorts N...*, n° 141178, B

⁷ Décret n° 87-965 du 30 novembre 1987 relatif à l'agrément des transports sanitaires terrestres

caractère non-discriminatoire du transport⁸ ou la participation des entreprises concernées à la garde départementale⁹.

Une fois exclu ce fondement, force est alors de constater que le retrait d'un agrément dont les conditions ne sont plus remplies **ne s'adosse à aucune disposition très précise du CSP**. Il nous semble toutefois que le retrait est, dans une telle hypothèse, une obligation, et ce pour trois raisons.

En premier lieu, l'article R. 6312-13 du CSP prévoit bien que l'agrément « ne peut être délivré » qu'aux personnes remplissant les conditions qu'il énonce. Cet article constitue l'écho réglementaire des dispositions de l'article L. 6312-1 du CSP, qui insistent aussi sur la nécessité d'un agrément préalable à toute activité. De ce paysage normatif nous semble ressortir l'idée que le respect des conditions sous-tendant l'agrément est **indispensable** à l'exercice de l'activité de transport sanitaire dans de bonnes conditions. A cet égard, il nous faut ici souligner que le fait d'exiger d'un transporteur qu'il dispose d'au moins deux véhicules n'est pas une formalité tatillonne : elle s'explique par le souci légitime de permettre **le bon acheminement des patients**, même en cas de panne ou d'avarie sur un véhicule. Nous reconnaissons toutefois que la rédaction de ces dispositions du CSP n'est pas en elle-même pas décisive.

C'est pourquoi, en deuxième lieu, **la jurisprudence** est ici utile pour conforter l'interprétation que nous vous proposons. En effet, par la décision *Consorts N...* déjà évoquée, vous avez déduit de ces mêmes dispositions que le préfet était obligé de retirer l'agrément lorsque l'une des conditions mises à sa délivrance n'était plus remplie. Or, nous n'identifions aucune raison d'abandonner ce précédent sur ce point.

En troisième lieu, la décision délivrant un agrément constitue, dès lors qu'elle est conditionnelle, une **décision créatrice de droits non acquis ou précaires**, c'est-à-dire une décision créatrice de droits « *dans la mesure où la condition prévue pour l'attribution de l'avantage en cause demeure satisfaite* »¹⁰. Il est dès lors instructif pour le raisonnement de se référer aux règles générales gouvernant ce type de décisions, quand bien même ces règles sont postérieures à l'acte attaqué et à ce titre inopérantes. Dans cette optique, la lecture de l'article L. 242-2 du CRPA paraît de prime abord troublante puisque celui-ci prévoit que l'administration peut, et non doit abroger de telles décisions créatrices de droits non acquis sans condition de délai. Toutefois, ne vous arrêtant pas à la lettre du texte, vous avez déjà admis que ce « peut » pouvait, dans certains cas, correspondre à une obligation pour l'administration : c'est le sens de votre récente décision *Association Greenpeace France*¹¹ qui consacre l'obligation, pour l'autorité administrative, de modifier ou d'abroger l'autorisation

⁸ Art. R. 6312-16 du CSP

⁹ Art. R. 6312-19 du CSP

¹⁰ *Les décisions administratives accordant un avantage financier sont, de nouveau, créatrices de droits*, F. Donnat et D. Casas, AJDA 2002. 1434

¹¹ CE, 11-04-2019, *Association Greenpeace France et autres*, n° 413548, A

d'une installation nucléaire de base si les conditions légales permettant le fonctionnement d'une telle installation ne sont plus remplies. Avant même la codification, tel était aussi le sens de votre jurisprudence. Votre décision de Section C...¹² juge ainsi qu'il incombe au conseil départemental des chirurgiens-dentistes d'abroger la décision, créatrice de droits, d'inscription d'un praticien au tableau lorsque, par suite de l'intervention de circonstances postérieures à son inscription, ce praticien cesse de remplir les conditions requises pour y figurer. Même si ces dispositions ne sont pas applicables à ce litige qui est antérieur à la codification, vous pourrez ici retenir que les principes généraux gouvernant les décisions créatrices de droits précaires ne font nullement obstacle à ce que vous consacriez l'obligation, pour le directeur général de l'ARS, d'abroger un agrément dont les conditions ne sont plus remplies.

2) Cette première étape étant franchie, reste alors à déterminer si la cour a eu raison d'interpréter cette obligation comme une **compétence liée**.

Là encore, la décision *Consorts N...* semble préempter cette question : même si les conclusions de JC Bonichot restent silencieuses sur ce point, elle est en effet fichée dans le sens d'une compétence liée de l'autorité administrative – à l'époque le préfet – pour retirer l'agrément. Mais nous vous proposerons de vous éloigner, sur ce point, de ce précédent. Deux raisons nous convainquent en ce sens.

La décision *Consorts N...* a été rendue **avant votre jurisprudence Montaignac**¹³. Or, celle-ci, vous le savez, a entendu donner une définition resserrée de la compétence liée, en la circonscrivant aux seuls cas où la constatation, sans marge d'appréciation, de purs faits commande mécaniquement la décision de l'administration¹⁴. Au prisme de cette décision de Section, il nous semble que la situation en cause ne relève pas d'un tel raisonnement automatique. Certes, s'agissant de la condition ici en cause, à savoir le nombre de véhicules détenus par l'intéressé, le constat est **purement objectif et binaire**¹⁵. Mais tel n'est pas le cas des deux autres conditions prévues à l'article R. 6312-13 du CSP. En effet la délivrance et le maintien de l'agrément sont aussi subordonnés, d'une part, à la condition que les personnels aient certains diplômes et, d'autre part, à la condition que les installations matérielles soient conformes aux normes définies par arrêté du ministre chargé de la santé. Or, la vérification de ces deux conditions nous paraît davantage relever d'une réelle démarche de qualification juridique. Aussi, dans la mesure où il nous semblerait inopportun, car inutilement sophistiqué, de retenir une **compétence liée à géométrie variable** selon la condition en cause, nous pensons que le retrait de l'agrément pour non-respect d'une condition doit sortir, dans son intégralité, du champ de la compétence liée.

¹² CE, Section, 06-03-2009, C..., n° 306084, A

¹³ CE, Section, 03-02-1999, *Montaignac*, n°s 149722 152848, A

¹⁴ V. sur cette notion : *La compétence liée : expédiente et utile mais pas extensive*, F. Dieu, SJACTION n° 22, 31 mai 2010, 2180

¹⁵ D'ailleurs, l'administration est en situation de compétence liée pour refuser d'autoriser la mise en service de véhicules de transport sanitaire lorsque le nombre de véhicules en service est supérieur ou égal au nombre théorique fixé par arrêté préfectoral (CE, 11-06-2003, *Mme Dos Santos*, n° 243335, B)

Cette conviction en droit nous semble confortée par deux **solides considérations d'opportunité**¹⁶ :

- En premier lieu, ainsi que le souligne le pourvoi, **les transports sanitaires sont rares** dans certaines zones, notamment rurales. Comme le relevait un récent rapport parlementaire consacré à la question du transport de patients, la densité d'ambulances varie de 1 à 4¹⁷ selon les départements. Dans de telles conditions, il nous paraîtrait rigoureux de faire mécaniquement tomber le couperet du retrait dès lors qu'une condition viendrait à ne plus être satisfaite, alors même que la défaillance du transporteur ne serait que temporaire – liée, par exemple, au départ impromptu d'un ambulancier ou au vol de l'un de ses véhicules sanitaires. Corrélativement, retenir la compétence liée reviendrait à mettre l'administration au pied du mur si un tiers, par exemple un concurrent, venait lui demander de retirer l'agrément d'un autre transporteur puisqu'un refus de l'ARS serait alors en principe illégal¹⁸. Or, il nous semble utile que l'administration, même si elle est en principe obligée d'agir, se voie reconnaître une marge minimale d'appréciation lui permettant de tenir compte des conséquences d'un retrait sur la continuité locale de l'acheminement sanitaire.
- En second lieu, même si la compétence liée n'affranchit évidemment pas l'administration du **respect des procédures**, et en particulier du contradictoire, le fait que les manquements afférents ne soient pas sanctionnés *a posteriori* devant le juge peut inciter l'administration à traiter ces procédures plus légèrement. Or, dans le cas d'un retrait d'agrément – aux conséquences lourdes pour l'intéressé comme pour le territoire qu'il couvre – il nous semble utile que l'administration soit incitée à recueillir avec soin les observations du transporteur avant toute décision. Comme l'expliquait P. Hubert dans ses conclusions (contraires) sur la décision *Montagnac*, « *contraindre l'administration à respecter la procédure, c'est surtout la contraindre à bien travailler, à écouter, à lire, à combiner les points de vue* ».

Si vous nous suivez, vous serez donc amenés à **revenir partiellement sur votre jurisprudence *Consorts N...***, en regardant le retrait de l'agrément comme une obligation, mais pour laquelle l'administration n'est pas en situation de compétence liée. Il s'en déduit que la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit en écartant comme inopérants les moyens dirigés contre l'arrêté du directeur général de l'ARS, et que son arrêt doit dès lors être annulé.

¹⁶ V. sur la part d'opportunité gouvernant cette matière : *De la manière de délier l'administration de sa compétence liée*, J. Le Gars, AJDA 2010 p. 1406

¹⁷ Pour donner un exemple concret, dans le cadre des trajets itératifs pour les patients dialysés, le taux de recours à l'ambulance varie de 2 à 37 % selon les départements [Rapport n° 2392 d'information sur le transport des patients](#), P. Morange, 2014

¹⁸ V. par analogie, s'agissant du refus implicite de prendre les textes d'application d'une loi dans un délai raisonnable alors qu'il est en situation de compétence liée : CE, 24-01-1962, *Ministre de l'information c/ Société Radio-Filtrex*, n° 52173, p. 54. Ou s'agissant du refus de notifier au Conseil économique et sociale la désignation faite par une confédération qui est habilitée à désigner un représentant : CE, 02-05-1973, *Confédération générale des syndicats indépendants*, n° 79905, p. 314.

Et par ces motifs nous concluons à la cassation de l'arrêt attaqué, au renvoi de l'affaire devant la cour administrative d'appel de Lyon et à l'octroi de 3 000 euros à la société Les Taxis Hurié au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.