

CONSEIL D'ETAT

ER

statuant

au contentieux

N° 411847

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

REGION D'ILE-DE-FRANCE

M. Laurent-Xavier Simonel

Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

(Section du contentieux, 3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies)

M. Laurent Cytermann

Rapporteur public

Sur le rapport de la 3^{ème} chambre

de la section du contentieux

Séance du 18 septembre 2019

Lecture du 4 octobre 2019

Vu la procédure suivante :

L'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP) a demandé au tribunal administratif de Paris de prononcer la décharge de l'obligation de payer la somme de 21 900 000 euros qui lui a été réclamée par le titre exécutoire émis le 31 mai 2013 par la région d'Ile-de-France.

Par un jugement n° 1311073 du 30 juin 2015, le tribunal administratif de Paris a déchargé l'AP-HP de son obligation de payer à hauteur de la somme de 6 698 121 euros et a rejeté le surplus de la demande de l'AP-HP.

Par un arrêt n° 15PA03483 du 25 avril 2017, la cour administrative d'appel de Paris a rejeté l'appel et l'appel incident formés contre ce jugement, respectivement, par la région d'Ile-de-France et par l'AP-HP.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 26 juin et 26 septembre 2017 et le 11 juillet 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la région d'Ile-de-France demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt en tant qu'il rejette ses conclusions d'appel ;

2°) de mettre à la charge de l'AP-HP la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de la santé publique ;
- la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 ;
- la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 ;
- le décret n° 2008-824 du 21 août 2008 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Laurent-Xavier Simonel, conseiller d'Etat en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Laurent Cytermann, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, au Cabinet Briard, avocat de la région d'Ile-de-France et à la SCP Didier, Pinet, avocat de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la région d'Ile-de-France a émis à l'encontre de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP), le 31 mai 2013, un titre exécutoire pour la restitution de la somme de 21 900 000 euros, selon elle indûment incluse dans les subventions de fonctionnement et d'équipement des écoles et instituts publics de formation relevant de cet établissement public de santé qu'elle lui avait versées au titre des exercices 2007 à 2010. Par un jugement du 30 juin 2015, le tribunal administratif de Paris a déchargé l'AP-HP de cette obligation de payer à hauteur de la somme de 6 698 121 euros, correspondant aux coûts liés à la formation continue dispensée par ces écoles et instituts aux personnels en activité de l'AP-HP. Par un arrêt du 25 avril 2017, la cour administrative d'appel de Paris a rejeté l'appel de la région d'Ile-de-France et l'appel incident de l'AP-HP dirigés contre ce jugement. La région d'Ile-de-France se pourvoit en cassation contre cet arrêt en tant qu'il a accordé à l'AP-HP la décharge de la somme correspondant aux coûts liés à la formation continue de ses agents. Par un pourvoi incident, l'AP-HP demande l'annulation de cet arrêt en tant qu'il a rejeté ses conclusions d'appel incident tendant à la décharge complète de l'obligation de payer résultant du titre exécutoire du 31 mai 2013.

Sur le pourvoi de la région d'Ile-de-France :

En ce qui concerne la régularité de l'arrêt attaqué :

2. En premier lieu, le moyen tiré de ce que l'arrêt attaqué ne vise ni n'analyse avec une précision suffisante les conclusions et moyens des parties n'est pas assorti de précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé. Il ne peut, dès lors, qu'être écarté.

3. En second lieu, en jugeant que l'obligation de subventionnement à la charge de la région d'Ile-de-France n'exclut pas les dépenses relatives à la formation continue dispensée par les écoles et instituts de formation gérés par l'AP-HP, la cour a, implicitement mais nécessairement, écarté le moyen selon lequel cette exclusion se déduisait notamment de l'obligation faite à l'AP-HP, en application de l'article 10 du décret du 21 août 2008 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique hospitalière, de consacrer un montant d'au moins 2,1% de sa masse salariale au financement d'actions de formation tant initiale que continue.

En ce qui concerne le bien-fondé de l'arrêt attaqué :

4. Aux termes de l'article L. 4383-5 du code de la santé publique, dans sa rédaction applicable au litige : « *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. (...) / La subvention de fonctionnement et d'équipement est versée annuellement aux organismes qui gèrent ces écoles et instituts ; les dépenses et les ressources de ces établissements sont identifiées dans un budget spécifique* ». En vertu de l'article L. 4383-3 du même code, les écoles et instituts ainsi visés sont ceux qui forment les auxiliaires médicaux relevant des professions mentionnées aux titres I^{er} à VII du code de la santé publique, ainsi que les aides-soignants, les auxiliaires de puériculture, les ambulanciers et les techniciens de laboratoire d'analyses de biologie médicale. En vertu des dispositions des articles L. 4151-9 et L. 4244-1 de ce code, la région a également la charge, dans les mêmes conditions, du fonctionnement et de l'équipement des écoles de sages-femmes et des centres de formation des préparateurs en pharmacie hospitalière. Aux termes de l'article R. 6145-56 du même code : « *Le compte de résultat prévisionnel annexe des écoles et instituts (...) retrace les charges et les produits d'exploitation imputables à l'activité de ces écoles et instituts. Il comprend notamment : (...) / 2° En produits : (...) / « a) La subvention de fonctionnement de la région prévue aux articles L. 4151-9, L. 4244-1 et L. 4383-5 ; (...) / d) 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* ». Aux termes de l'article R. 6145-57 de ce code : « *La subvention de fonctionnement mentionnée au a du 2° de l'article R. 6145-56 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, dans le cadre de la procédure prévue à l'article R. 6145-59* ». Aux termes de l'article R. 6145-59 du même code : « *Le directeur de l'établissement public de santé gestionnaire adresse au président du conseil régional, avant le 31 octobre de l'année précédente l'exercice auquel elle se rapporte, une demande de subvention destinée à la couverture des dépenses d'équipement et des charges de fonctionnement des écoles et instituts de formation mentionnés aux articles L. 4151-9, L. 4244-1 et L. 4383-5 qu'il gère, accompagnée des prévisions d'activité, de propositions de tarifs servant de base à la facturation des produits mentionnés aux c et d du 2° de l'article R. 6145-56 pour l'exercice à venir et de propositions de dépenses et de recettes de fonctionnement de ces écoles ou instituts ainsi que l'état récapitulatif des investissements mentionné à l'article R. 6145-58. / L'établissement public de santé tient à la disposition du président du conseil régional les documents et informations sur la base desquels la demande de subvention est établie. / Au terme d'une procédure contradictoire avec l'établissement public de santé, le président du conseil régional notifie au directeur de l'établissement le montant de la subvention de fonctionnement et d'équipement arrêtée par le conseil régional et le transmet au directeur général de l'agence régionale de santé, chargé de l'approbation du budget de l'établissement, dans des délais compatibles avec le calendrier d'approbation budgétaire de l'établissement public de santé fixé par l'article R. 6145-29. / Le président du conseil régional est informé de la décision prise par le directeur général de l'agence régionale de santé sur l'approbation du budget de l'établissement public de santé dans le cadre de la procédure budgétaire prévue par l'article R. 6145-29* ». Aux termes de l'article 3 de l'arrêté du 31 juillet 2009 relatif aux autorisations des instituts de formation préparant aux diplômes d'infirmier, infirmier de bloc opératoire, infirmier anesthésiste, puéricultrice, masseur-kinésithérapeute, pédicure-podologue, ergothérapeute, manipulateur d'électroradiologie médicale, aide-soignant, auxiliaire de puériculture, ambulancier, technicien de laboratoire d'analyses biomédicales, cadre de santé et aux agréments de

leur directeur : « *Les missions des instituts mentionnés à l'article 1^{er} sont les suivantes : / 1° La formation initiale des professionnels pour lesquels l'institut est autorisé ; / 2° La formation préparatoire à l'entrée dans les instituts de formation ; / 3° La formation continue des professionnels incluant la formation d'adaptation à l'emploi ; (...)* ».

5. Il résulte des dispositions mentionnées ci-dessus des articles L. 4151-9, L. 4244-1 et L. 4383-5 du code de la santé publique, dans leur rédaction issues de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, que le législateur a mis à la charge des régions le fonctionnement et l'équipement des écoles et instituts de formation de certaines professions de santé, sans en exclure l'activité de formation continue incombant légalement à ces écoles et instituts, y compris lorsque cette activité bénéficie aux agents des établissements publics de santé auxquels ces écoles et instituts sont rattachés. Il résulte des dispositions précitées des articles R. 6145-56 et R. 6145-57 du même code que cette prise en charge est assurée par le versement par la région à ces établissements publics de santé d'une subvention d'équilibre calculée par différence entre la totalité des charges d'exploitation et des recettes d'exploitation, autres que la subvention, inscrites au compte de résultat prévisionnel annexe des écoles et instituts concernés. Il en résulte également que ces recettes d'exploitation incluent, notamment, les produits issus de la facturation à ces établissements publics de santé des frais des formations dispensées à leurs agents par les écoles et instituts qui leurs sont rattachés. Les frais ainsi facturés à ces établissements entrent dans les dépenses de formation initiale et continue auxquelles, en vertu de l'article 10 du décret du 21 août 2008 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique hospitalière, ces établissements sont tenus de consacrer un montant d'au moins 2,1 % de leur masse salariale. Enfin, en vertu des dispositions précitées de l'article R. 6145-59 du même code, le montant de cette subvention est arrêté par le président du conseil régional après instruction de la demande de subvention adressée par le directeur de l'établissement public de santé gestionnaire, qui doit être accompagnée, en particulier, des prévisions d'activités et des propositions de tarifs servant de base à la facturation des formations, y compris celles destinées à ses agents. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que le calcul de la subvention d'équilibre doit prendre en compte l'intégralité des charges de fonctionnement de ces écoles et instituts, sans en exclure celles imputables à leur activité de formation continue, y compris au bénéfice des agents des établissements publics de santé auxquels ils sont rattachés. Par suite, les moyens tirés de ce que la cour a entaché son arrêt d'erreur de droit en interprétant en ce sens les dispositions mentionnées ci-dessus doivent être écartés.

Sur le pourvoi incident de l'AP-HP :

6. Il résulte des dispositions des articles R. 6145-56, R. 6145-57 et R. 6145-59 du code de la santé publique citées au point 4 que, pour chaque exercice, le montant de la subvention d'équilibre annuelle due par la région à un établissement public de santé au titre des écoles et instituts de formation qui lui sont rattachés est établi l'année précédant l'exercice à partir d'une estimation, par l'établissement public de santé, des charges et des produits d'exploitation de ces écoles et instituts, retracés dans un compte de résultat prévisionnel. Il résulte des dispositions de l'article R. 6145-44 du même code qu'au terme de l'exercice, le directeur de l'établissement public de santé « *arrête le compte financier et le transmet au conseil de surveillance au plus tard le 31 mai de l'exercice suivant en vue de*

son approbation », ce compte financier comprenant notamment, en vertu de l'article R. 6145-43 de ce code, le compte de résultat, qui inclut les résultats du budget annexe des écoles et instituts de formation rattachés à cet établissement. En vertu des articles R. 6145-49 à R. 6145-51 du même code, si l'exécution du budget annexe de ces écoles et instituts dégage un résultat différent du résultat prévisionnel, l'excédent ou le déficit constaté est affecté à un compte de report à nouveau ou à un compte de réserve, dont il est tenu compte pour déterminer le montant de la subvention de l'exercice suivant.

En ce qui concerne la prescription quadriennale :

7. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics : « *Sont prescrites, au profit de l'Etat, des départements et des communes, sans préjudice des déchéances particulières édictées par la loi, et sous réserve des dispositions de la présente loi, toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis. / Sont prescrites, dans le même délai et sous la même réserve, les créances sur les établissements publics dotés d'un comptable public* ». L'article 2 de la même loi dispose que : « *La prescription est interrompue par : (...) toute communication écrite d'une administration intéressée, même si cette communication n'a pas été faite 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 ; (...). / Un nouveau délai de quatre ans court à compter du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle a eu lieu l'interruption (...)* ». Aux termes de l'article 3 de la même loi : « *La prescription ne court ni contre le créancier qui ne peut agir, soit par lui-même ou par l'intermédiaire de son représentant légal, soit pour une cause de force majeure, ni contre celui qui peut être légitimement regardé comme ignorant l'existence de sa créance ou de la créance de celui qu'il représente légalement* ».

8. En premier lieu, c'est par une appréciation souveraine des faits, non entachée de dénaturation, que la cour a jugé que la région d'Ile-de-France pouvait être légitimement regardée comme ignorant l'existence de sa créance susceptible de découler des différentes anomalies affectant la détermination des charges prises en compte pour le calcul des subventions qu'elle a attribuées à l'AP-HP au titre des années 2007, 2008 et 2009, telles que ces anomalies sont présentées par l'audit mené en 2011 sur les comptes de résultat des écoles et instituts de formation rattachés à cet établissement public de santé, avant l'approbation des comptes annuels de chacune de ces trois années, intervenue respectivement en 2008, 2009 et 2010.

9. En deuxième lieu, la cour a relevé, par une appréciation souveraine non arguée de dénaturation que, par lettre du 25 novembre 2011 au directeur général des services de la région d'Ile-de-France, la directrice générale de l'AP-HP avait contesté tant l'évaluation des charges et des produits retenus par la collectivité territoriale pour fonder sa demande de restitution d'une partie des subventions versées au titre des années 2007 à 2009 que le principe même de cette restitution. C'est sans erreur de qualification juridique que la cour a jugé que cette lettre constituait une communication écrite émanant d'une administration intéressée et ayant trait au fait générateur, à l'existence, au

montant ou au paiement de la créance, au sens des dispositions précitées de l'article 2 de la loi du 31 décembre 1968 et qu'elle en a déduit que cette lettre avait eu pour effet d'interrompre le délai de prescription applicable à la créance de la région d'Ile-de-France.

10. La cour, qui a suffisamment motivé son arrêt, n'a pas commis d'erreur de droit en déduisant de ce qui précède et des dispositions précitées de l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968, d'une part, que le délai de prescription ne pouvait courir qu'à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant celle de l'approbation des comptes annuels, soit le 1^{er} janvier 2009 pour la subvention versée au titre de l'année 2007, le 1^{er} janvier 2010 pour celle versée au titre de l'année 2008 et le 1^{er} janvier 2011 pour celle versée au titre de l'année 2009 et, d'autre part, que ce délai, interrompu pour la subvention versée au titre de l'année 2007 avant son échéance le 31 décembre 2012 par la lettre du 25 novembre 2011 de la directrice générale de l'AP-HP et qui courait jusqu'au 31 décembre 2013 pour l'année 2008 et jusqu'au 31 décembre 2014 pour l'année 2009, n'était pas expiré à la date d'émission du titre exécutoire de la région d'Ile-de-France, le 31 mai 2013.

En ce qui concerne les droits acquis au profit de l'AP-HP :

11. L'attribution d'une subvention par une personne publique crée des droits au profit de son bénéficiaire. Toutefois, 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. La cour n'a pas commis d'erreur de droit en déduisant de ces principes que l'attribution par la région d'Ile-de-France de la subvention annuelle qui lui incombait au titre de la prise en charge du fonctionnement et de l'équipement des écoles et instituts de formation de l'AP-HP n'avait créé de droits acquis au profit de celle-ci que dans la mesure où avaient été respectées les conditions d'attribution de cette subvention. En jugeant que tel n'était pas le cas pour les dépenses dont le remboursement était contesté par l'AP-HP, hors dépenses liées à la formation continue de ses agents, dont la cour a rappelé la teneur telle qu'elle était détaillée par le rapport d'audit du 31 juillet 2012, au motif que ces dépenses résultaient d'erreurs méthodologiques dans la détermination ou la ventilation de charges directes ou indirectes imputées par l'AP-HP à ces écoles et instituts de formation et étaient par conséquent étrangères à l'activité de ces écoles et instituts, la cour a porté sur les faits de l'espèce une appréciation souveraine exempte de dénaturation.

12. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions du pourvoi de la région d'Ile-de-France et du pourvoi incident de l'AP-HP doivent être rejetées.

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

13. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par chacune des parties au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Le pourvoi de la région d'Ile-de-France est rejeté.

Article 2 : Le pourvoi incident de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris et ses conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la région d'Ile-de-France et à l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris.