

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 15LY03245

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES,
DE LA SANTE ET DES DROITS DES
FEMMES**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 15 janvier 2016

**LE JUGE DES REFERES DE LA COUR ADMINISTRATIVE
D'APPEL DE LYON**

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Par une demande enregistrée le 26 août 2015 le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) d'Auvergne a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Clermont-Ferrand :

1°) de suspendre le marché public de déconstruction, conception, réalisation de l'espace intergénérationnel du centre hospitalier Emile Roux du Puy en Velay, signé le 11 mai 2015, l'avenant n°1 du 12 juin 2015 à ce marché, l'ordre de service n°1 du 12 juin 2015, la délibération du conseil de surveillance de l'hôpital du 30 juin 2015, la notification du marché public et de son avenant en date du 7 août 2015 ;

2°) de condamner le centre hospitalier Emile Roux à lui verser la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par une ordonnance n° 1501606 du 25 septembre 2015, le juge des référés a rejeté la demande ;

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 9 octobre 2015, le ministre des affaires sociales, de la santé et du droit des femmes demande à la cour d'annuler l'ordonnance du 25 septembre 2015 du juge des référés du tribunal administratif de Clermont-Ferrand et de faire droit à ses conclusions de première instance ;

Il soutient :

- que le premier juge a fait une interprétation erronée des dispositions de l'article L. 6143-4 du code de la santé publique ; que le directeur général de l'ARS peut déférer toutes les

décisions des centres hospitaliers qui lui paraissent irrégulières, et non seulement certaines d'entre elles ;

- que, s'agissant de la délibération du 26 juin 2015 du conseil de surveillance du centre hospitalier, ce dernier n'avait pas compétence pour arrêter l'état prévisionnel des dépenses ; que le contrôle des documents budgétaires ne saurait suffire à empêcher la passation d'un marché ;

Vu l'ordonnance et les décisions attaquées ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 25 novembre 2015, présenté pour le centre hospitalier Emile Roux qui conclut au rejet de la requête du ministre ;

Il soutient :

- que la demande de l'ARS présentée devant le juge des référés du tribunal administratif de Clermont-Ferrand était irrecevable, dès lors que le directeur de l'ARS, contrairement au préfet à l'égard des collectivités territoriales, ne peut se prévaloir d'un pouvoir général du contrôle de légalité de tous les actes des établissements hospitaliers ;

- subsidiairement, que les moyens développés par le ministre ne sont pas susceptibles de conduire à l'annulation des décisions qu'il conteste ; qu'aucune irrégularité effective ne peut être sérieusement invoquée ;

- qu'en tout état de cause le sursis à exécution des mesures litigieuses porterait une atteinte excessive à l'intérêt général, dès lors que les vices allégués par le ministre sont, en pratique, de portée limitée ;

Vu le mémoire en intervention, enregistré le 28 décembre 2015, présenté par l'agence régionale de santé d'Auvergne, qui conclut aux mêmes fins que le ministre ;

Elle soutient :

- que l'administration doit pouvoir exercer un contrôle général des actes des établissements hospitalier, même lorsque lesdits actes ne sont pas au nombre de ceux entrant dans une obligation de transmission ;

- que le centre hospitalier s'est délibérément soustrait à ses obligations, en matière de passation des marchés ; que l'économie du marché a été bouleversée en cours de procédure ; que le financement du projet est hautement incertain ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu le code des marchés publics ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 8 janvier 2016 :

- le rapport de M. Faessel, président,

- et les observations de Me Lalanne, avocat du centre hospitalier Emile Roux et de Me Juilles, avocat de l'agence régionale de santé d'Auvergne.

1. Considérant qu'aux termes de l'article L 554-1 du code de justice administrative : « *La décision de suspension des délibérations du conseil de surveillance et des décisions du directeur des établissements publics de santé obéit aux règles définies au dernier alinéa de l'article L. 6143-4 du code de la santé publique.* » ; qu'aux termes dudit article L. 6143-4 du code de la santé publique : « *Les délibérations du conseil de surveillance mentionnées à l'article L. 6143-1 et les actes du directeur mentionnés à l'article L. 6143-7 sont exécutoires sous réserve des conditions suivantes : / 1° Les délibérations du conseil de surveillance mentionnées aux 2°, 5°, 7° et 8° de l'article L. 6143-1 sont exécutoires si le directeur général de l'agence régionale de santé ne fait pas opposition dans les deux mois qui suivent soit la réunion du conseil de surveillance s'il y a assisté, soit la réception de la délibération dans les autres cas. Les délibérations mentionnées au 3° du même article sont exécutoires de plein droit dès réception par le directeur général de l'agence régionale de santé ; / 2° Les décisions du directeur mentionnées aux 1° à 10° et 12° à 16° de l'article L. 6143-7 sont exécutoires de plein droit dès réception par le directeur général de l'agence régionale de santé, à l'exception des décisions mentionnées aux 1° et 5° du même article ; / 2° bis L'état des prévisions de recettes et de dépenses, à l'exclusion des annexes, ainsi que le plan global de financement pluriannuel, mentionnés au 5° de l'article L. 6143-7, sont réputés approuvés si le directeur général de l'agence régionale de santé n'a pas fait connaître son opposition dans des délais et pour des motifs déterminés par décret. / Pour les établissements de santé soumis à un plan de redressement en application de l'article L. 6143-3, l'état des prévisions de recettes et de dépenses et ses annexes ainsi que le plan global de financement pluriannuel, mentionnés au 5° de l'article L. 6143-7, sont soumis à l'approbation expresse du directeur général de l'agence régionale de santé. / Dans le cas prévu au deuxième alinéa du présent 2° bis, l'état des prévisions de recettes et de dépenses ne peut être approuvé par le directeur général de l'agence régionale de santé si l'évolution des effectifs est manifestement incompatible avec l'évolution de l'activité de l'établissement de santé. / Les modalités d'application des deuxième et troisième alinéas du présent 2° bis sont fixées par décret ; / 3° Les décisions du directeur de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris relatives au programme d'investissement et au plan global de financement pluriannuel mentionnées aux 4° et 5° de l'article L. 6143-7 sont réputées approuvées si le directeur général de l'agence régionale de santé et les ministres chargés de la santé, de la sécurité sociale et du budget n'ont pas fait connaître leur opposition dans des délais déterminés par voie réglementaire, du fait de leur non-conformité aux lois et règlements en vigueur ou de leur incompatibilité avec le maintien à l'équilibre ou le redressement de l'établissement. / Lorsque l'état des prévisions de recettes et de dépenses de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris est présenté en déséquilibre, le directeur général de l'agence régionale de santé peut l'approuver dans les conditions fixées au 2° bis du présent article, après avis conforme des ministres chargés de la santé, de la sécurité sociale et du budget. / Le contrat mentionné au 1° de l'article L. 6143-7 est exécutoire dès sa signature par l'ensemble des parties. / Le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale, mentionné à l'article L. 351-1 du code de l'action sociale et des familles, est compétent en premier ressort pour statuer en matière contentieuse sur les recours formés contre l'opposition du directeur général de l'agence régionale de santé faite à l'approbation de l'état des prévisions de recettes et de dépenses ou de ses modifications en application du 2° bis du présent article. Il est également compétent pour connaître des décisions du directeur général de l'agence régionale de santé prises en application*

des articles L. 6145-1, L. 6145-2, L. 6145-3, L. 6145-4 et L. 6145-5. / Le directeur général de l'agence régionale de santé défère au tribunal administratif les délibérations et les décisions portant sur ces matières, à l'exception de celles relevant du 5° de l'article L. 6143-7, qu'il estime illégales dans les deux mois suivant leur réception. Il informe sans délai l'établissement et lui communique toute précision sur les motifs d'illégalité invoqués. Il peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution » ;

Sur la régularité de l'ordonnance attaquée :

En ce qui concerne les conclusions à fins de suspension du marché signé le 11 mai 2015 et des actes connexes :

2. Considérant que les dispositions précitées de l'article L.6143-4 du code de la santé publique ont principalement pour objet, d'une part, de définir les conditions et réserves sous lesquelles les délibérations des conseils de surveillance des établissements hospitaliers mentionnées à l'article L. 6143-1 et les actes mentionnés à l'article L. 6143-7 des directeurs de ces établissements deviennent exécutoires et, d'autre part, au dernier alinéa de l'article, de donner pouvoir aux directeurs généraux des agences régionales de santé (ARS) pour, le cas échéant, déférer certaines de ces délibérations et décisions au tribunal administratif compétent ; que le champ d'application du déféré est ainsi délimité, non pas à raison des conditions dans lesquelles ces délibérations et décisions deviennent exécutoires, mais selon les matières décrites par les articles L. 6143-1 et 7 du code dont s'agit, lesquelles incluent la passation des marchés ; que la seule circonstance que le législateur a, par la loi susvisée du 21 juillet 2009, choisi de rassembler au sein du nouvel article L. 6143-4 du code de la santé publique, l'ensemble des règles relatives à l'entrée en vigueur et au contrôle de légalité des actes des autorités en charge de la gestion des établissements publics de santé, et d'abroger, en conséquence, l'article L. 6145-6 de ce code, lequel traitait spécifiquement du contrôle de légalité des marchés publics, ne saurait suffire à faire admettre que la passation et l'exécution des marchés ne sont plus soumises à aucun contrôle de la part du représentant de l'Etat ;

3. Considérant qu'il suit de ce qui précède qu'en rejetant comme irrecevables les conclusions du directeur général de l'ARS d'Auvergne dirigées contre le marché signé le 11 mai 2015 et ses actes connexes, au motif que ces mesures n'entraient pas dans le champ du contrôle de légalité du représentant de l'Etat, le juge des référés du tribunal administratif de Clermont-Ferrand a, dans cette mesure, entaché son ordonnance d'irrégularité ;

En ce qui concerne les conclusions à fins de suspension de la délibération du 26 juin 2015 du conseil de surveillance du centre hospitalier :

4. Considérant qu'aux termes de l'article L. 6143-7 du code de la santé publique : « (...)Après concertation avec le directoire, le directeur : / (...) 5° Fixe l'état des prévisions de recettes et de dépenses prévu à l'article L. 6145-1, le plan global de financement pluriannuel et les propositions de tarifs de prestations mentionnés à l'article L. 174-3 du code de la sécurité sociale et, le cas échéant, de ceux des activités sociales et médico-sociales ; (...) » ;

5. Considérant que la délibération contestée du 26 juin 2015 du conseil de surveillance du centre hospitalier du Puy en Velay portait sur la fixation de l'état prévisionnel des recettes et des dépenses de 2015 et sur le plan pluriannuel d'investissement de 2015-2019 ; qu'ainsi, dès lors qu'elle concernait une matière dont les dispositions précitées de l'article L. 6143-4, dernier alinéa, du code de la santé publique prévoient explicitement qu'elle est exclue du champ d'application du contrôle de légalité qu'exerce le directeur général de l'ARS, ladite délibération

ne pouvait, en tout état de cause, faire l'objet ni d'un déferé devant le tribunal administratif de Clermont-Ferrand, ni, par conséquent d'une demande de suspension devant le juge des référés de ce tribunal ; qu'il s'ensuit que le ministre, lequel ne conteste d'ailleurs pas en appel l'irrecevabilité qui lui a été opposée en première instance, n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que le juge des référés du tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rejeté ses conclusions tendant à la suspension de la délibération dont s'agit ;

6. Considérant qu'il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par le directeur général de l'ARS d'Auvergne devant le tribunal administratif de Clermont-Ferrand, en tant qu'elle porte sur ses conclusions à fins de suspension du marché signé le 11 mai 2015 et des actes connexes ;

Sur les conclusions directeur général de l'ARS d'Auvergne à fins de suspension du marché signé le 11 mai 2015 et des actes connexes :

7. Considérant qu'aucun des moyens présentés par le directeur général de l'ARS d'Auvergne n'apparaît, en l'état de l'instruction, comme étant propre à créer un doute sérieux quant à la légalité des décisions contestées ; que par suite les conclusions du directeur général de l'ARS d'Auvergne tendant à la suspension du marché public de déconstruction, conception, réalisation de l'espace intergénérationnel du centre hospitalier Emile Roux du Puy en Velay, signé le 11 mai 2015, de l'avenant du 12 juin 2015 à ce marché, de l'ordre de service n°1 du 12 juin 2015, de la notification du marché et de son avenant en date du 7 août 2015 ne peuvent, en tout état de cause, qu'être rejetées ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

8. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de laisser à la charge de chacune des parties les frais qu'elle a exposés, non compris dans les dépens ;

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'ordonnance susvisée du 25 septembre 2015 du juge des référés du tribunal administratif de Clermont-Ferrand est annulée en tant qu'elle rejette les conclusions du directeur général de l'ARS d'Auvergne tendant à la suspension du marché public de déconstruction, conception, réalisation de l'espace intergénérationnel du centre hospitalier Emile Roux du Puy en Velay, signé le 11 mai 2015, de l'avenant du 12 juin 2015 à ce marché, de l'ordre de service n°1 du 12 juin 2015, de la notification du marché et de son avenant en date du 7 août 2015.

Article 2 : Les conclusions du directeur général de l'ARS d'Auvergne tendant à la suspension du marché public de déconstruction, conception, réalisation de l'espace intergénérationnel du centre hospitalier Emile Roux du Puy en Velay, signé le 11 mai 2015, de l'avenant du 12 juin 2015 à ce marché, de l'ordre de service n°1 du 12 juin 2015, de la notification du marché et de son avenant en date du 7 août 2015 sont rejetées.

Article 3 : Les conclusions du directeur général de l'ARS d'Auvergne et du centre hospitalier Emile Roux du Puy en Velay, tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête du ministre des affaires sociales, de la santé et des droits de femmes est rejeté.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée au ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, à l'agence régionale de santé d'Auvergne, au centre hospitalier Emile Roux, à la société Merle sas, à la société Dha Auvergne, à la société Artelia bâtiment et industrie et à la société Sco.

Fait à Lyon le 15 janvier 2016,

Le juge des référés,

X. Faessel

La République mande et ordonne au ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, en ce qui le concerne, et à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente ordonnance.

Pour expédition,
Le greffier,