

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE STRASBOURG**

**N<sup>os</sup> 1704504 - 1801828**

---

**CLINIQUE DE L'ORANGERIE**

---

Mme Messe  
Rapporteuse

---

M. Sibileau  
Rapporteur public

---

Audience du 17 septembre 2019

Lecture du 15 octobre 2019

---

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le Tribunal administratif de Strasbourg

(5<sup>ème</sup> chambre)

Vu les procédures suivantes :

I.) Par une requête et des mémoires, enregistrés les 12 septembre 2017, 2 mars 2018, 29 juin et 15 octobre 2018 sous le numéro 1704504, la clinique de l'Orangerie, représentée par Me Lorit et Me Castagnet, demande au tribunal dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision du 12 juillet 2017 par laquelle le directeur général de l'agence régionale de santé Grand Est (ARS) a rejeté sa demande tendant au retrait de deux subventions attribuées au titre du comité interministériel de performance et de la modernisation de l'offre de soins (COPERMO) et du fonds d'intervention régionale (FIR) au projet Rhéna ;

2°) de condamner lesdites structures à restituer lesdites sommes ;

3°) de mettre à la charge de l'ARS une somme de 6 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le directeur général de l'ARS a commis une erreur de droit et une erreur manifeste d'appréciation en rejetant la demande de retrait des subventions COPERMO et FIR ;
- sur le fondement de l'article L. 242-2 du code des relations entre le public et l'administration, le refus de retrait de la subvention est illégal en raison de l'absence de documents exigés par la réglementation, du défaut de motivation de certains autres documents et de l'absence de respect des engagements ayant motivé le versement de certaines subventions ;
- les subventions n'ont pas été notifiées à la Commission européenne ;
- les fins de non-recevoir soulevées par l'ARS et Rhéna doivent être rejetées.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 27 avril et 27 juillet 2018, l'ARS représentée par la SARL Cazin Marceau avocats associés, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la clinique de l'Orangerie la somme de 7 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable en raison de l'incompétence du tribunal administratif en faveur du tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale en application de l'article L. 351-1 du code de l'action sociale et des familles, du défaut d'intérêt à agir de la clinique de l'Orangerie ;
- à titre subsidiaire la requête n'est pas fondée, les moyens étant inopérants.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 27 avril 2018, le GCS Rhéna et l'association Rhéna, représentés par la SCP Musset et associés, concluent au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la clinique de l'Orangerie la somme de 6 000 euros, qui sera versée à chacune d'elles, au titre des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- les conclusions sont irrecevables aux motifs que le tribunal administratif n'est pas compétent pour juger de la légalité de l'attribution des sommes versées mais uniquement le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale, du défaut d'intérêt à agir de la clinique et de ce que les conclusions aux fins de restitution des sommes sont irrecevables faute de demande préalable ;
- les moyens sont inopérants en raison de la qualité de tiers de la clinique de l'Orangerie ;
- l'article L. 242-2 du code des relations entre le public et l'administration est inapplicable ;
- l'ARS est incompétente pour retirer les décisions d'aide à la contractualisation.

Par courrier du 4 décembre 2018, il a été demandé à la requérante en application des dispositions de l'article R. 612-5-1 du code de justice administrative, de confirmer expressément le maintien de ses conclusions dans le délai d'un mois.

Par un courrier du 3 janvier 2019, la clinique de l'Orangerie a maintenu sa requête.

II.) Par une requête enregistrée le 18 mars 2018, sous le numéro 1801828, la clinique de l'Orangerie, représentée par Me Lorit et Me Castagnet, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite du ministre des affaires sociales et de la santé rejetant sa demande de retrait de la subvention de 20 000 000 d'euros versée au titre du COPERMO aux structures juridiques amenées à constituer la clinique Rhéna ;

2°) de condamner lesdites structures juridiques à restituer lesdites sommes ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 6 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision est illégale en raison de l'absence de documents exigés par la réglementation pour permettre le versement ; les conditions mises à son versement n'ont pas été respectées ;
- il y a insuffisance du contenu des documents communiqués par l'ARS ; le ministre devait retirer la subvention dès lors que les conditions mises à son octroi n'ont pas été respectées et ce sous peine de commettre une erreur manifeste d'appréciation des faits ;
- la volonté affichée des promoteurs de la clinique Rhéna de refuser toute limitation d'honoraires des praticiens exerçant en son sein constitue le reniement d'une des conditions ayant justifié le versement de la subvention de 20 millions constituant au sens de l'article L. 242-2 du code des relations entre le public et l'administration une cause de retrait de la subvention.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 octobre 2018, la ministre des solidarités et de la santé conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- les dispositions de l'article L. 242-2 2<sup>o</sup> du code des relations entre le public et l'administration ne prévoient qu'une possibilité pour l'administration et non une obligation de retirer une décision eu égard aux considérations de sécurité juridique ;
- la ministre exerce un contrôle annuel dans le cadre des revues de projet d'investissement qui a permis de s'assurer du respect par les promoteurs du projet Rhéna des conditions d'octroi de la subvention et rien ne justifie un retrait ;
- l'engagement contractuel dont se prévaut la requérante du 4 juin 2012 est antérieur à l'avis du COPERMO du 17 décembre 2013 et la première branche du moyen devra être écartée ; la circulaire invoquée ne fixe aucune obligation quant aux avenants au contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) ;
- l'autre moyen soulevé par la clinique de l'Orangerie n'est pas fondé.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 29 juin 2018, le GCS Rhéna et l'association Rhéna, représentés par la SCP Musset et associés, concluent au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros, qui sera versée à chacune d'elles, soit mise à la charge de la clinique de l'Orangerie au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils font valoir que :

- la lettre du 31 janvier 2014 n'était qu'une mesure préparatoire, le recours en annulation contre elle n'est pas recevable et donc le recours contre le refus de retrait d'une telle mesure n'est pas davantage recevable ;
- les dispositions de l'article L. 242-2 du code des relations entre le public et l'administration ne sont pas applicables ;
- les autres moyens ne sont pas fondés.

Par courrier du 4 décembre 2018, il a été demandé à la requérante en application des dispositions de l'article R. 612-5-1 du code de justice administrative, de confirmer expressément le maintien de ses conclusions dans le délai d'un mois.

Par un courrier du 3 janvier 2019, la clinique de l'Orangerie a maintenu sa requête.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code de la santé publique ;
- le code de la sécurité sociale ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Messe,
- les conclusions de M. Sibileau, rapporteur public,
- les observations de Me Lorit, représentant la clinique de l'Orangerie, de Me Musset, représentant le GCS Rhéna et l'association Rhéna et de Me Marceau, représentant l'ARS.

Sur la jonction :

1. Les requêtes n<sup>o</sup> 1704504 et n<sup>o</sup> 1801828, présentées par la clinique de l'Orangerie, présentent à juger les mêmes questions se rapportant aux mêmes faits et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur la compétence matérielle du Tribunal administratif :

2. Aux termes de l'article L. 351-1 du code de l'action sociale et des familles : « *Les recours dirigés contre les décisions prises par (...) le directeur général de l'agence régionale de santé (...) déterminant les dotations globales, les dotations annuelles, les forfaits annuels, les dotations de financement des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation, les remboursements forfaitaires, les subventions obligatoires aux établissements de santé mentionnés à l'article L. 4383-5 du code de la santé publique, les prix de journée et autres tarifs des établissements et services sanitaires (...) de statut public ou privé (...) sont portés, en premier ressort, devant le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale* ».

3. Il ressort de l'acte attaqué que la subvention d'un montant de 20 millions d'euro accordée à l'association Rhéna est une aide nationale versée sous forme d'aide en capital sur une ligne du fonds de modernisation des établissements publics et privés (FMESPP) et au titre d'autorisation de crédits et d'aide en exploitation. Il n'est pas contesté que ces aides sont contractualisées par l'ARS et ne sauraient dès lors constituer des dotations au sens des dispositions précitées. Dès lors le Tribunal administratif est compétent pour examiner les présentes requêtes.

Sur l'intervention de l'association « Rhéna » :

4. L'association « Rhéna », a intérêt au maintien de la décision attaquée et aurait eu qualité, à défaut d'intervention en défense de sa part, pour former tierce opposition au jugement faisant droit à la présente requête ; qu'ainsi son intervention est recevable ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation et sans qu'il soit besoin d'examiner la recevabilité des requêtes :

5. La fondation Adassa, l'établissement des Diaconesses et la clinique Sainte Odile se sont regroupés au sein du GCS établissement de santé « Adassa-Diaconat-Sainte Odile » en

2011. Ils ont transmis au ministre des affaires sociales et de la santé le projet intitulé « Tamaris » en septembre 2013 et lors de la séance du 23 octobre 2013, le COPERMO a examiné le projet et donné dans la séance du 17 décembre 2013 un avis favorable à la réalisation du projet et a proposé un accompagnement financier de 20 millions d'euros à raison de 6 millions d'euros d'aide en capital au titre du fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP), 4 millions d'euros d'aides à l'exploitation au titre de l'aide à la contractualisation (AC) et 10 millions d'euros d'aides en capital au titre de l'aide à la contractualisation (AC). Par un courrier du 31 janvier 2014, le ministre de la santé a informé l'ARS d'Alsace de la délégation jusqu'en 2021 des crédits de subvention pour le montant de 20 millions d'euros. Par deux courriers du 24 mai 2017, la clinique de l'Orangerie a demandé d'une part à l'ARS Alsace devenue Grand Est de retirer s'agissant des sommes versées au titre de l'AC la décision arrêtant le montant des dotations pour les années 2013 à 2017, s'agissant des sommes versées au titre du FMESPP, les décisions attributives des sommes pour les années 2013 à 2017 et s'agissant des sommes versées au titre du fonds d'intervention régional (FIR), les décisions allouant une somme de 2,2 millions d'euros au financement des études du projet d'investissement ainsi que la somme de 334 338 euros en 2014 et d'autre part au ministre de la santé de retirer la subvention de 20 millions d'euros. Par la requête enregistrée sous le numéro 1704504, la clinique de l'Orangerie demande l'annulation de la décision du directeur de l'ARS du 12 juillet 2017 rejetant sa demande et par la requête n°1801828 la clinique de l'Orangerie demande l'annulation du rejet implicite du ministre de la santé.

En ce qui concerne la décision implicite du ministre de la santé :

6. Aux termes de l'article L.242-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *L'administration ne peut abroger ou retirer une décision créatrice de droits de sa propre initiative ou sur la demande d'un tiers que si elle est illégale et si l'abrogation ou le retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision.* ». Aux termes de l'article L. 242-2 du même code : « *Par dérogation à l'article L. 242-1, l'administration peut, sans condition de délai : 1° Abroger une décision créatrice de droits dont le maintien est subordonné à une condition qui n'est plus remplie ; 2° Retirer une décision attribuant une subvention lorsque les conditions mises à son octroi n'ont pas été respectées.* ».

7. 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.

8. Il résulte des dispositions précitées que pour retirer une décision d'octroi de subventions au-delà du délai de retrait habituel, l'auteur de la décision, qui n'est pas en situation de compétence liée, doit vérifier que les conditions d'octroi de cette subvention n'ont pas été respectées.

S'agissant du moyen tiré de ce que la décision est illégale en raison de l'absence de documents exigés par la réglementation pour permettre le versement des subventions :

9. La clinique de l'Orangerie soutient que devaient lui être communiqués les décisions et avenants attribuant la dotation de 6 millions d'euros et les arrêtés déclinant la somme de 2014 à 2021 ainsi que les avenants au CPOM pour les crédits FMESPP, pour les dotations AC,

l'avenant au CPOM et pour le transfert des 10 millions avancés à Adassa et Diaconesses, les comptes-rendus financiers. Le ministre fait valoir pour sa part que tout projet bénéficiaire de subventions est soumis à une procédure dite de RPI qui permet de s'assurer tout au long de la réalisation de l'opération du respect des conditions d'attribution de la subvention à savoir la vérification des critères du coût, du calendrier des travaux, des surfaces et du capacitaire et tel a été le cas en l'espèce jusqu'en 2019.

10. D'une part, en tant que la requérante demande communication de décisions et avenants, une telle demande ne relève pas de l'office du juge de l'annulation mais de la procédure devant se dérouler préalablement devant la commission d'accès aux documents administratifs (CADA). D'autre part, quand bien même le ministre aurait constaté des manquements, il n'était pas dans l'obligation de retirer ladite subvention alors que la requérante n'apporte aucun élément à l'appui de ses allégations.

S'agissant du moyen tiré de l'insuffisance du contenu des documents communiqués par l'ARS :

11. En premier lieu, s'agissant de l'engagement contractuel du 4 juin 2012 dont fait état la requérante, il ressort des pièces du dossier que non seulement il n'a pas le même objet que la subvention dite du COPERMO mais aussi qu'il est antérieur à cette dernière et ne pourrait donc servir de fondement au retrait de cette subvention.

12. En deuxième lieu, s'agissant de ce que l'octroi des crédits de 14 millions versés au titre de l'aide à la contractualisation (AC) ont fait l'objet d'avenants au CPOM qui ne comportent pas les obligations figurant à la circulaire DGOS/R5 n° 2011-315 du 1<sup>er</sup> août 2011, il convient de relever que celle-ci n'a aucun caractère réglementaire et ne saurait dès lors servir de fondement au retrait d'une subvention.

13. En tout état de cause, les manquements formels dont se prévaut la requérante, ne sauraient, eu égard à la finalité des dispositions précitées de l'article L. 242-2 du code des relations entre le public et l'administration, servir de fondement à une décision de retrait d'octroi d'une subvention.

S'agissant du moyen tiré du non-respect des conditions d'octroi des subventions relatif à la limitation des honoraires des praticiens exerçant au sein de la clinique Rhéna :

14. La requérante soutient que le versement de la subvention du COPERMO était liée à une politique de limitation des honoraires des praticiens exerçant à la clinique Rhéna.

15. Toutefois s'il ressort de l'avis du COPERMO et de la décision du 31 janvier 2014 qui octroie ladite subvention que « le comité demande à l'ARS d'explorer les solutions envisageables afin de maintenir voire de développer la part des praticiens exerçant en secteur 1 et celle des praticiens adhérant à un contrat d'accès aux soins », cette demande ne saurait être considérée, dans les termes tels qu'elle est rédigée et sans autre formalisation contractuelle, comme une condition d'octroi de la subvention mais comme un objectif de développement de l'activité de la clinique Rhéna.

16. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions tendant à l'annulation de la décision par laquelle le ministre de la santé a rejeté la demande de retrait de l'octroi des subventions dites du COPERMO doivent être rejetées.

En ce qui concerne la décision du 12 juillet 2017 de l'ARS Grand Est :

S'agissant des trois premiers moyens :

17. En premier lieu, la requérante demande à l'ARS Grand Est de retirer l'octroi de la subvention dite du COPERMO. Toutefois, cette subvention ayant été octroyée par le ministre de la santé, seul ce dernier peut la retirer. Par suite, en tant que la décision attaquée rejette cette demande, elle ne saurait être annulée.

18. En deuxième lieu, dans le dernier état de ses écritures, la clinique de l'Orangerie soutient qu'il manque pour le FIR la décision attributive de 334 338 euros, l'attestation de services faits et l'ordre de paiement du 25 juillet 2013.

19. Toutefois, de telles demandes portant sur la communication des documents relèvent non pas du juge de l'excès de pouvoir mais de la demande préalable devant la CADA et s'agissant des documents relatifs aux services faits, ordres de paiement et comptes-rendus financiers, la requérante n'établit pas avoir un intérêt à la communication de ce genre de documents dont il appartient à l'ARS non seulement de les obtenir mais également de les vérifier. De surcroît, la requérante ne saurait présumer de l'inexistence de ces documents pour en déduire que les conditions d'octroi desdites subventions ne seraient pas ou plus réunies.

20. En troisième lieu, pour les mêmes motifs que ceux retenus aux points 11 à 13 du présent jugement, le moyen tiré de l'insuffisance du contenu des documents communiqués par l'ARS ne peut qu'être écarté.

21. En quatrième lieu, s'agissant du moyen tiré du non-respect des conditions d'octroi des subventions relatif à la limitation des honoraires des praticiens exerçant au sein de la clinique Rhéna, il y a lieu, pour les mêmes motifs que ceux retenus aux points 14 et 15 du présent jugement, d'écarter ledit moyen.

S'agissant du moyen tiré de ce que la subvention accordée est une aide d'Etat :

22. Comme il a été dit et pour les mêmes motifs que dans l'affaire 1700361, jugée ce jour, l'aide dite du COPERMO n'est pas une aide d'Etat.

23. Il résulte de l'ensemble ce qui précède que les conclusions aux fins d'annulation présentées par la clinique de l'Orangerie ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

24. Il y a lieu de mettre à la charge de la clinique de l'Orangerie la somme de 1 000 euros à verser à l'association Rhéna et 1 000 euros à l'ARS Grand Est en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

25. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par le GCS Rhéna au titre de ces mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : L'intervention de l'association Rhéna est admise.

Article 2 : Les requêtes de la clinique de l'Orangerie sont rejetées.

Article 3 : La clinique de l'Orangerie versera la somme de 1 000 (mille) euros à l'association Rhéna en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La clinique de l'Orangerie versera la somme de 1 000 (mille) euros à l'ARS Grand Est en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Les conclusions présentées par le GCS Rhéna au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à la clinique de l'Orangerie, au GCS Rhéna, à l'association Rhéna, à l'agence régionale de santé Grand Est et à la ministre des solidarités et de la santé.

Délibéré après l'audience du 17 septembre 2019, à laquelle siégeaient :

Mme Messe, présidente,  
Mme Lecard, première conseillère,  
M. Duez-Gündel, conseiller.

Lu en audience publique le 15 octobre 2019.

La présidente-rapporteure,

La première assesseuse,

M.-L. MESSE

A. LECARD

Le greffier,

P. HAAG

La République mande et ordonne à la ministre des solidarités et de la santé en ce qui la concerne ou à tous huissiers à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition conforme,  
Le greffier,