



Conclusions de Jean-Charles JOBART

**Rapporteur public à la 2^{ème} chambre
du Tribunal administratif de Toulouse**

**Santé publique :
Déconventionnement d'un transporteur sanitaire – association à l'exécution d'un service
public administratif - principe de légalité des délits et des peines – escroquerie –
proportionnalité de la sanction administrative – contrôle normal**

Affaire n° 1803809 - Société Caus's Ambu

**Audience du 19 septembre 2019
Lecture du 3 octobre 2019**

La société Caus's Ambu est soumise, en vertu de l'article 322-5-2 du code de la santé publique, à la convention nationale des transporteurs sanitaires privés, permettant le remboursement de ses prestations par la caisse primaire d'assurance maladie. Entre le 1^{er} janvier 2014 et le 1^{er} septembre 2016, elle a transmis à la CPAM du Lot des factures non signées ou signées en lieu et place des patients transportés. En conséquence, Mme et MM. X ont été condamnés pour escroquerie par jugement du Tribunal correctionnel de Cahors du 2 novembre 2017. Par une décision du 13 juillet 2018, dont la requérante vous demande l'annulation, le directeur de la CPAM du Lot et le directeur général de la MSA Midi-Pyrénées Nord ont sanctionné la société en procédant à son déconventionnement pour une durée de cinq ans à compter du 1^{er} octobre 2018. La requérante vous demande en outre dans ses dernières écritures d'enjoindre à la CPAM de procéder à son reconventionnement.

* * * *

Vous êtes bien sûr compétents pour connaître de la décision attaquée. Le type de convention en cause a pour objet d'organiser les rapports entre les organismes de sécurité sociale et les prestataires médicaux et, notamment, de déterminer les modalités financières de l'activité de ces derniers. Cette convention, par laquelle une personne morale de droit public associe ses cocontractants à l'exécution du service public administratif de l'assurance maladie, constitue donc un contrat de droit public, qu'il s'agisse des distributeurs de dispositifs médicaux à usage individuel (TC, 5 septembre 2016, Caisse d'assurance retraite et de santé au travail (CARSAT) d'Aquitaine c/ Société SOS Oxygène Atlantique Centre, n° 4063), des praticiens et auxiliaires médicaux (TC, 12 février 2001, Mlle X, n° 03222) ou, comme en l'espèce qui nous occupe, des entreprises de transports sanitaires privées (TC, 4 mai 2009, X c/ CPAM de la Marne, n° 3686). Il ressort des pièces du dossier que, d'une part, au regard des termes de la décision attaquée et des mentions de la convocation de la société requérante à la commission de concertation, la décision de déconventionnement en litige présente le caractère d'une sanction prononcée sur le fondement de l'article 18 de la convention nationale des transports

sanitaires privés, en raison de la méconnaissance par la société requérante de ses obligations édictées aux articles 2, 7, 9, 10 et 11 de la convention nationale et aux articles 1^{er} et 6 de son avenant n° 5. Vous êtes en conséquence bien compétents pour juger d'une telle sanction administrative.

* * * *

Venons-en donc au fond de l'affaire. Dans un premier temps, la société Caus's Ambu a-t-elle commis des fautes justifiant une sanction de plus d'un an ?

Aux termes du quatrième alinéa de l'article 18 de la convention nationale des transporteurs sanitaires privés, « en cas de condamnation en vertu des articles L. 377-1 et suivants du code de la sécurité sociale ou de l'article 441-1 du code pénal, la durée du déconventionnement est au moins égale à un an, voire définitive ». La sanction litigieuse, d'un déconventionnement de cinq ans, exigeait donc une condamnation sur le fondement de l'article 441-1 du code pénal, c'est-à-dire pour faux ou usage de faux. Or Mme et MM. X ont été condamnés pour escroquerie par jugement du Tribunal correctionnel de Cahors du 2 novembre 2017 sur le fondement de l'article 313-1 du code pénal et non sur celui de l'article 441-1. Mais cette circonstance ne nous semble pas s'opposer à l'application du quatrième alinéa de l'article 18 de la convention nationale des transporteurs sanitaires privés.

Le principe de légalité des délits et des peines, protégé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et par l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, s'applique aux sanctions administratives et implique que les éléments constitutifs des infractions soient définis de façon précise et complète pour exclure tout arbitraire (CE, 9 octobre 1996, Société Prigest, n° 170363 ; CE, 10 juillet 2002, Fédération bancaire française, n° 230437 ; CE, 12 mai 2010, Syndicat des chirurgiens-dentistes de Paris, n° 326871 ; CE, 30 mai 2012, Bisogno, n° 357694 ; CE, 30 mars 2016, Fédération des employés et cadres, n° 382995). Découle de ce principe l'exigence d'une interprétation stricte de la loi répressive (CE, 27 mars 2000, Sinigaglia, n° 195019, p. 136 ; CE, 16 avril 2010, M. Kaspereit, n° 313456, p. 115 ; CE, 10 juin 2011, Union sportive Avranche Mont Saint-Michel, n° 327158).

Toutefois, la rigueur du principe de légalité des délits et des peines doit être nuancé en matière de sanctions administratives. Il faut qu'il apparaisse, de façon raisonnablement prévisible pour les professionnels concernés, que le comportement litigieux est susceptible d'être sanctionné (CE, 18 février 2011, Banque d'Orsay et autres, n° 322786, aux Tables p. 788 ; CE, 16 décembre 2016, Groupement d'employeurs Plusagri, n° 390234). Il y a donc une dimension subjective, s'attachant à la capacité de compréhension de la norme et qui s'inscrit dans la logique de la jurisprudence de la CEDH (CEDH Grande Chambre, 26 mars 2006, Achour c. France, n° 67335/01, § 54). En matière administrative, l'infraction n'a donc pas à être parfaitement définie mais doit être raisonnablement prévisible. Ainsi, en matière sportive, les comportements sanctionnables par les fédérations sportives délégataires sont définis de manière très générale et imprécise et le Conseil d'Etat estime notamment que l'imprécision de la définition du dopage ne heurte pas le principe de légalité des délits et des peines (CE, ord. du 22 avril 2016, n° 398087 ; CE, 3 octobre 2016, n° 397744).

En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que Mme et MM. X ont été condamnés pour escroquerie par jugement du Tribunal correctionnel de Cahors du 2 novembre 2017 sur le fondement de l'article 313-1 du code pénal pour avoir « produit une facture falsifiée » ainsi qu'une annexe à la facture « qui comporte les mêmes falsifications, qui s'avère le plus souvent ne pas avoir été contresigné par le patient mais par l'ambulancier lui-même ». Les manœuvres frauduleuses constituent l'un des éléments essentiels du délit d'escroquerie (Cass. crim., 20 juin 1983, n° 82-92593). Ces manœuvres peuvent notamment consister en des factures surévaluées pour obtenir des subventions publiques (Cass. crim. 18 juillet 2017, n°16-82.421, n°16-82.832) ou de fausses factures pour obtenir un remboursement de l'Etat (Cass. crim., 6 avril 2011, n°10-85.209). Ainsi, dans les circonstances de l'espèce, la « manœuvre frauduleuse » retenue par le Tribunal correctionnel comprenait l'usage de faux tel que défini par l'article L. 441-1 du code pénal et le recours à de fausses déclarations telles

que condamnées par l'article L. 377-1 du code de la sécurité sociale. En conséquence, le directeur de la CPAM du Lot et le directeur général de la MSA Midi-Pyrénées Nord pouvaient, sans commettre d'erreur de droit, prononcer une sanction de déconventionnement supérieure à un an sur le fondement de l'article 18 de la convention nationale des transports sanitaires privés.

* * * *

Dans un second temps, la sanction prononcée est-elle proportionnée à ces fautes ? Les sanctions doivent être énumérées par un texte qui n'a pas à forcément être une loi (CE, 7 juillet 2004, Ministre de l'Intérieur c. X, n° 255136).

Il nous semble que vous exercez en l'espèce, même si les juridictions ne sont pas toute d'accord, un contrôle normal. Les Cours administratives d'appel de Marseille, Nancy, Nantes ont exercé un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation (CAA Marseille, 6 février 2017, X, n° 16MA00513 ; CAA Nantes, 18 mai 2007, X, n° 06NT00622 ; CAA Nancy, 29 mai 2006, CPAM des Vosges, n° 04NC00999 et 04NC00524). Mais la cours de Versailles et le Tribunal administratif de Toulon ont exercé un contrôle normal (CAA Versailles, 5 juillet 2011, Société nouvelle des ambulances d'Ile-de-France, n° 10VE02372 ; TA Toulon, 20 octobre 2010, Sarl Ambulances Le trèfle, n° 0804951). Il nous semble que la matière ne comporte pas une technicité particulière nécessitant que vous limitiez votre contrôle (CE, 22 juillet 2016, Ministre de l'environnement, n° 398318, B et CE 9 février 2011, X, n° 317314, B 12 octobre 2006, M. X, n° 282148 en matière de résultat de concours ; CE, 13 juillet 2011, Agence française de lutte contre le dopage, n° 350274 en matière de sanction sportive). Ce degré de contrôle nous semble d'autant plus pertinent que le juge administratif exerce par exemple un contrôle normal des sanctions disciplinaires de la fonction publique (CE Ass., 13 novembre 2013, X, n° 347704, p. 279), en matière de suspension d'un médecin par son ordre professionnel (CE, 19 décembre 2018, M. X, n° 418096, B et CE, 7 juin 2017, X, n° 403567, B), en matière de sanction des prisonniers (CE, 1^{er} juin 2016, M. X, n° 380449, A) ou en matière de sanction financière des établissements de santé pour manquements aux règles de tarification à l'activité (CE, 16 mars 2015, Ministre de la santé, n° 371465).

En l'espèce, la durée de cinq ans est très sévère et constitue quasiment une mise à mort de la société. La société Causse Ambu, créée en 2011, a commis de nombreuses fraudes entre le 1^{er} janvier 2014 et le 1^{er} septembre 2016 tenant à la production de factures sans signature ou revêtues de fausses signatures pour un montant total de 20 638, 75 euros, à l'utilisation de véhicules non agréés ou non conventionnés pour un montant de 14 317, 70 euros, au recours à un personnel sans contrat pour un montant de 92, 80 euros, aux transports simultanés de plusieurs patients pour un montant de 583, 66 euros et à des facturations de transports matériellement irréalisables pour un montant de 3 509, 72 euros. Eu égard au caractère répétitif et organisé de ces irrégularités ainsi qu'à leur gravité, la sanction ne nous semble pas disproportionnée. A titre de comparaison, sanctionner d'un déconventionnement définitif des factures fictives émises pendant un an constitue une erreur manifeste d'appréciation (CAA Nantes, 18 mai 2007, X, n° 06NT00622). Il en est de même pour un déconventionnement de deux ans pour un dépassement d'honoraires sur trois mois (CAA Nancy, 29 mai 2005, CPAM des Vosges, n° 04NC00999 ; CAA Nancy, 9 mai 2006, CPAM des Vosges, n° 04NC00524). Mais à l'inverse, la seule émission pendant un an de fausses factures peut être sanctionnée d'un déconventionnement d'un an (CAA Marseille, 9 septembre 2005, X, n° 00MA02910), tout comme le dépassement du plafond d'activité pendant trois ans pour 272 000 euros (CAA Paris, 29 mars 2005, CPAM des Yvelines, n° 00PA03795).

* * * *

Pour ces motifs, nous concluons au rejet de la requête.