

Recrutement de maîtres des requêtes en service extraordinaire et de conseillers référendaires en service extraordinaire par la voie « action publique »

Vous êtes invité(e) à prendre connaissance du présent dossier*, sur lequel portera une partie de l'échange avec le jury.

Liste des documents

N°	Titre	Pages
1	Dispositions législatives et réglementaires du code de la santé publique, Légifrance	1 à 7
2	Référé de la Cour des comptes n° S2019-0798 à Mme Agnès Buzyn, 15 avril 2019, www.ccomptes.fr	8 à 13
3	Extraits du guide de procédure pour le contrôle des comptes et de la gestion, Cour des comptes, 2019, www.ccomptes.fr	14 à 23
4	CE, 2 octobre 2023, Agence nationale du développement professionnel continu aux Tables, n° 466537, décision, fichage et conclusions du rapporteur public	24 à 35
5	Dispositions du code des relations entre le public et l'administration relatives à la sortie de vigueur des décisions créatrices de droits, Légifrance	36
6	CE, Sect., 4 février 2015, ministre de l'intérieur c/ M. Cortes Ortiz, n° 383267, 383268, au Recueil (fichage)	37 à 39

* article 5 de l'arrêté du 9 août 2023 : « Les auditions des candidats sélectionnés à partir de leur dossier de candidature seront précédées d'un temps de préparation consacré à l'étude d'un dossier visant à tester leurs compétences professionnelles. (...) ».



Code de la santé publique

Version en vigueur au 02 février 2024

Partie législative (Articles L1110-1 à L6441-1)
Quatrième partie : Professions de santé (Articles L4001-1 à L4444-3)
Livre préliminaire : Dispositions communes (Articles L4001-1 à L4081-4)
Titre II : Développement professionnel continu et certification périodique des professionnels de santé (Articles L4021-1 à L4022-11)
Chapitre Ier (Articles L4021-1 à L4021-8)

Article L4021-1

Modifié par LOI n°2016-41 du 26 janvier 2016 - art. 114 (V)

Le développement professionnel continu a pour objectifs le maintien et l'actualisation des connaissances et des compétences ainsi que l'amélioration des pratiques. Il constitue une obligation pour les professionnels de santé. Chaque professionnel de santé doit justifier, sur une période de trois ans, de son engagement dans une démarche de développement professionnel continu comportant des actions de formation continue, d'analyse, d'évaluation et d'amélioration de ses pratiques et de gestion des risques. L'engagement dans une démarche d'accréditation vaut engagement dans une démarche de développement professionnel continu.

Article L4021-2

Création LOI n°2016-41 du 26 janvier 2016 - art. 114 (V)

Un arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale, et du ministre de la défense pour les professionnels du service de santé des armées, définit les orientations pluriannuelles prioritaires de développement professionnel continu. Ces orientations comportent :

- 1° Des orientations définies par profession ou par spécialité sur la base des propositions des conseils nationaux professionnels ou, en l'absence de conseils nationaux professionnels, des représentants de la profession ou de la spécialité ;
- 2° Des orientations s'inscrivant dans le cadre de la politique nationale de santé ;
- 3° Des orientations issues du dialogue conventionnel relevant des articles L. 162-1-13, L. 162-5, L. 162-9, L. 162-12-2, L. 162-12-9, L. 162-14, L. 162-14-1, L. 162-16-1 et L. 162-32-1 du code de la sécurité sociale.

Article L4021-3

Modifié par LOI n°2020-1576 du 14 décembre 2020 - art. 83 (V)

Pour chaque profession ou spécialité, les conseils nationaux professionnels proposent un parcours pluriannuel de développement professionnel continu qui permet à chaque professionnel de satisfaire à son obligation. Ce parcours comporte, notamment, des actions s'inscrivant dans le cadre des priorités définies à l'article L. 4021-2. Chaque professionnel choisit les actions auxquelles il s'inscrit. Pour les professionnels salariés, ce choix s'effectue en lien avec l'employeur.

L'ensemble des actions réalisées par les professionnels au titre de leur obligation de développement professionnel continu sont retracées dans un document dont le contenu et les modalités d'utilisation sont définis par le conseil national professionnel compétent au titre de leur métier ou de leur spécialité.

Les conseils nationaux professionnels retiennent, notamment sur la base des méthodes élaborées par la Haute Autorité de santé, celles qui leur paraissent les plus adaptées pour la mise en œuvre du développement professionnel continu.

Les conseils nationaux professionnels regroupent, pour chaque profession de santé ou, le cas échéant, pour chaque spécialité, les sociétés savantes et les organismes professionnels. Les conseils nationaux professionnels et leurs organismes fédérateurs sont éligibles à un financement par le fonds mentionné à l'article L. 221-1-2 du code de la sécurité sociale. Leurs missions ainsi que les principes généraux relatifs à leur composition, à leur financement et à leur fonctionnement sont fixés par décret. Ils font l'objet d'une convention conclue entre les différents conseils ou leur organisme fédérateur, la Caisse nationale de l'assurance maladie et l'Etat.

En l'absence de conseils nationaux professionnels, les représentants de la profession ou de la spécialité sont sollicités pour exercer les missions définies au présent article.

Article L4021-3-1

Création Ordonnance n°2018-20 du 17 janvier 2018 - art. 12

Pour les professionnels de santé relevant des dispositions de l'article L. 4138-2 du code de la défense, le ministre de la défense adapte les parcours pluriannuels de développement professionnel continu proposés par les conseils nationaux professionnels.

Article L4021-4

Création LOI n°2016-41 du 26 janvier 2016 - art. 114 (V)

L'université participe, par son expertise pédagogique dans le domaine de la formation initiale et continue des professionnels de santé, au développement professionnel continu.

Article L4021-5

Création LOI n°2016-41 du 26 janvier 2016 - art. 114 (V)

Le développement professionnel continu se réalise dans le respect des règles d'organisation et de prise en charge propres aux différents secteurs d'activité des professionnels de santé, notamment par les employeurs ou par les organismes mentionnés aux articles L. 6331-1 et L. 6332-9 du code du travail ainsi qu'au II de l'article 16 de l'ordonnance n° 2005-406 du 2 mai 2005 simplifiant le régime juridique des établissements de santé. Le contrôle du respect par les professionnels de santé de leur obligation de développement professionnel continu est réalisé par les instances ordinales, les employeurs et les autorités compétentes, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Article L4021-6

Modifié par LOI n°2019-774 du 24 juillet 2019 - art. 77 (V)

L'Agence nationale du développement professionnel continu assure le pilotage et contribue à la gestion financière du dispositif de développement professionnel continu pour l'ensemble des professionnels de santé, quels que soient leurs statuts ou leurs conditions d'exercice. Elle exerce le contrôle de ce dispositif. A cette fin, elle peut se faire communiquer toute pièce nécessaire à ce contrôle. Ce contrôle est mis en œuvre sans préjudice du contrôle prévu à la seconde phrase de l'article L. 4021-5.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les missions et les instances de l'Agence nationale du développement professionnel continu.

Article L4021-7

Modifié par LOI n°2019-774 du 24 juillet 2019 - art. 77 (V)

Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités selon lesquelles :

1° Les organismes ou les structures peuvent présenter des actions ou des programmes s'inscrivant dans le cadre des orientations définies à l'article L. 4021-2 ;

2° Les actions ou programmes mentionnés au 1° du présent article font l'objet d'une évaluation avant d'être mis à la disposition des professionnels de santé ;

3° L'Agence nationale du développement professionnel continu contribue à la gestion financière des programmes et actions s'inscrivant dans le cadre des orientations pluriannuelles prioritaires définies à l'article L. 4021-2 ;

3° bis L'Agence nationale du développement professionnel continu établit et met en œuvre le plan de contrôle du dispositif ;

4° Des sanctions à caractère financier ou administratif peuvent être prises en cas de manquements constatés dans la mise en œuvre des actions et des programmes.

Article L4021-8

Création LOI n°2016-41 du 26 janvier 2016 - art. 114 (V)

Sont prescrites, au profit de l'organisme gestionnaire du développement professionnel continu, puis de l'Agence nationale du développement professionnel continu, toutes créances dues au titre des actions de développement professionnel continu dès lors qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une demande de paiement dans un délai de deux ans à compter du jour où les droits ont été acquis.

Le délai de prescription prévu au premier alinéa est applicable aux créances dues avant la date d'entrée en vigueur du présent article à compter de cette même date, sans que la durée totale du délai de prescription puisse excéder la durée antérieurement en vigueur.

Code de la santé publique

- Partie réglementaire (Articles R1110-1 à R6441-2)
 - Quatrième partie : Professions de santé (Articles R4002-1 à D4443-33)
 - Livre préliminaire : Dispositions communes (Articles R4002-1 à D4081-8)
 - Titre II : Développement professionnel continu des professionnels de santé (Articles R4021-1 à D4022-5)

Chapitre premier (Articles R4021-1 à R4021-25)

(...)

Section 3 : Agence nationale du développement professionnel continu (Articles R4021-6 à R4021-20)

Sous-section 1 : Dispositions générales (Article R4021-6)

Article R4021-6

Modifié par Décret n°2016-942 du 8 juillet 2016 - art. 1

L'Agence nationale du développement professionnel continu (ANDPC) mentionnée à l'article L. 4021-6 est constituée par voie de convention entre l'Etat et l'Union nationale des caisses d'assurance maladie, sous la forme d'un groupement d'intérêt public régi par les articles 98 à 117 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

Sous-section 2 : Missions (Article R4021-7)

Article R4021-7

Modifié par Décret n°2023-164 du 6 mars 2023 - art. 1

Les missions de l'Agence nationale du développement professionnel continu sont les suivantes :

1° Assurer le pilotage du dispositif de développement professionnel continu des professionnels de santé, quels que soient leurs statuts ou leurs conditions d'exercice :

a) Evaluer les organismes et structures qui souhaitent présenter des actions conformément aux dispositions des articles L. 4021-1 à L. 4021-2 ;

b) Evaluer, en lien avec la Haute Autorité de santé, la mise en œuvre des méthodes de développement professionnel continu, en veillant à leur qualité scientifique et pédagogique ;

c) Evaluer l'impact du développement professionnel continu sur l'amélioration des pratiques et l'efficacité du dispositif ;

2° Contribuer au financement des actions s'inscrivant dans le cadre des orientations prioritaires pluriannuelles définies à l'article L. 4021-2, concernant les professionnels de santé non salariés et les professionnels de santé salariés des centres de santé relevant des conventions prévues aux articles L. 162-5, L. 162-9, L. 162-12-2, L. 162-12-9, L. 162-14, L. 162-16-1 et L. 162-32-1 du code de la sécurité sociale ;

3° Assurer la gestion financière du développement professionnel continu des professionnels de santé libéraux conventionnés et des professionnels de santé salariés des centres de santé conventionnés ;

4° Contribuer, conformément aux dispositions de l'article R. 4021-22, au financement d'actions de développement professionnel des médecins des établissements de santé et médico-sociaux s'inscrivant dans le cadre des orientations pluriannuelles prioritaires définies à l'article L. 4021-2 ;

5° Promouvoir le dispositif de développement professionnel continu et informer les organismes et structures susceptibles de proposer des actions de développement professionnel continu, les professionnels de santé salariés et non salariés et les employeurs ;

6° Assurer la participation des universités au dispositif, conformément aux dispositions de l'article L. 4021-4 ;

7° Etablir et mettre en œuvre, conformément aux dispositions du 3° bis de l'article L. 4021-7, un plan national annuel de contrôle du dispositif de développement professionnel continu proposé par le directeur général de l'agence et validé par l'assemblée générale des membres fondateurs du groupement d'intérêt public.

(...)

Section 4 : Financement du développement professionnel continu (Articles R4021-21 à R4021-22)

Article R4021-21

Modifié par Décret n°2016-942 du 8 juillet 2016 - art. 1

L'Agence nationale du développement professionnel continu est financée par :

1° Les apports de ses membres, dans les conditions prévues par la convention constitutive ;

2° La contribution annuelle de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie mentionnée au 3° du II de l'article L. 182-2-4 du code de la sécurité sociale ;

3° Des contributions volontaires d'organismes publics ou privés, autres que les établissements de santé, dans les conditions définies par des conventions avec ces organismes.

Article R4021-22

Modifié par Décret n°2023-164 du 6 mars 2023 - art. 1

I.-L'Agence nationale du développement professionnel continu concourt au financement des actions de développement professionnel continu s'inscrivant dans le cadre des orientations prioritaires pluriannuelles définies à l'article L. 4021-2 :

1° Pour les professionnels de santé libéraux conventionnés et les professionnels de santé salariés des centres de santé relevant des conventions définies aux articles L. 162-5, L. 162-9, L. 162-12-2, L. 162-12-9, L. 162-14, L. 162-16-1 et L. 162-32-1 du code de la sécurité sociale ;

2° Pour les médecins des établissements de santé et médico-sociaux. A cette fin, des conventions sont passées par l'agence avec les organismes financeurs.

Les actions financées dans le cadre de conventions passées entre l'Agence nationale du développement professionnel continu et ces organismes font l'objet d'un suivi budgétaire et analytique distinct des autres actions financées par ces derniers.

Les financements délégués dans le cadre de ces conventions incluent les frais de gestion permettant la mise en œuvre des actions de développement professionnel continu concernées.

II.-Les employeurs publics et privés concourent au financement des actions de développement professionnel continu de leurs salariés professionnels de santé.

Les opérateurs de compétence mentionnés à l'article L. 6332-1 du code du travail ainsi que l'organisme agréé mentionné à l'article 16 de l'ordonnance n° 2005-406 du 2 mai 2005 simplifiant le régime juridique des établissements de santé concourent au financement des actions éligibles au développement professionnel continu des professions de santé définies aux articles L. 4021-1 à L. 4021-3 du présent code. Les fonds d'assurance formation des professions non salariées prévus à l'article L. 6332-9 du code du travail auxquels sont affiliés les professionnels de santé en exercice libéral peuvent également participer au financement de ces actions.

Section 5 : Contrôle du développement professionnel continu (Articles R4021-23 à R4021-25)

(...)

Sous-section 2 : Contrôle des organismes proposant des actions de développement professionnel continu (Articles R4021-24 à R4021-25)

Article R4021-24

Modifié par Décret n°2016-942 du 8 juillet 2016 - art. 1

Tout organisme ou structure qui souhaite présenter des actions de développement professionnel continu s'inscrivant dans le cadre des orientations définies à l'article L. 4021-2 dépose une demande d'enregistrement auprès de l'Agence nationale du développement professionnel continu.

L'agence procède à l'enregistrement si l'organisme ou la structure satisfait à des critères, fixés par arrêté du ministre chargé de la santé, relatifs à sa capacité à proposer des actions de développement professionnel continu et à son indépendance à l'égard des entreprises fabriquant ou distribuant des produits de santé.

L'agence peut mettre fin à l'enregistrement lorsqu'il est constaté que l'organisme ou de la structure ne remplit plus les critères mentionnés à l'alinéa précédent. Lorsqu'elle envisage de mettre fin à l'enregistrement, l'agence en informe, par tout moyen permettant d'apporter la preuve de sa réception, l'organisme ou la structure, qui dispose d'un délai de quinze jours pour faire valoir ses observations.

Article R4021-25

Modifié par Décret n°2023-164 du 6 mars 2023 - art. 1

I.-L'organisme ou la structure enregistré en application de l'article R. 4021-24 peut proposer des actions de développement professionnel continu, présentées sous forme dématérialisée conformément au modèle défini par un arrêté du ministre chargé de la santé.

Ces actions sont évaluées par les commissions scientifiques indépendantes, sous la responsabilité de l'Agence nationale du développement professionnel continu.

Dans le cadre du plan national annuel de contrôle, des vérifications sont effectuées pour s'assurer que les actions mises en œuvre par les organismes ou structures et éligibles au financement de l'agence sont conformes aux critères de qualité.

II.-Lorsque l'évaluation ou le contrôle défini au I est négatif, l'organisme ou la structure est informé, par tout moyen permettant d'apporter la preuve de sa réception, des manquements constatés lors de ces différents contrôles et des sanctions éventuelles encourues. Il dispose d'un délai de quinze jours francs pour faire valoir ses observations.

III.-Les sanctions d'une évaluation défavorable ou d'un contrôle qui laisse apparaître un manquement dans l'exécution de l'action sont :

1° Le retrait de l'action ayant fait l'objet d'une évaluation défavorable de la liste des actions déposées sur le site internet de l'Agence nationale du développement professionnel continu ;

2° Le retrait de l'enregistrement de l'organisme ou de la structure concerné s'il s'avère que la majorité des actions contrôlées au cours des trois derniers mois par les commissions scientifiques indépendantes ne satisfont pas les critères requis ;

3° Le retrait de l'enregistrement de l'organisme ou de la structure concernée en cas de fausse déclaration ou de manœuvre frauduleuse.

La sanction est prononcée par le directeur général de l'agence.

IV.-En cas de retrait prononcé conformément aux 1° à 3° du III, l'organisme ou de la structure concernée en informe sans délai les bénéficiaires de ses prestations. Chacun d'eux est informé que sa participation à de nouvelles sessions de l'action ou des actions en cause ne pourra pas être prise en compte pour valider son obligation de développement professionnel continu.

La prise en charge des frais pédagogiques exposés peut être refusée ou, le cas échéant, leur remboursement exigé.

L'attestation remise au professionnel de santé par l'organisme ou la structure à l'issue d'une session de développement professionnel continu qui s'est déroulée antérieurement à la date à laquelle l'organisme ou la structure a été sanctionné par l'Agence nationale du développement professionnel continu est prise en compte pour la validation de son obligation de développement professionnel continu.

Cour des comptes



Le 15 avril 2019

Le Premier président

à

Madame Agnès Buzyn
Ministre des solidarités et de la santé

Réf. : S2019-0798

Objet : L'agence nationale du développement professionnel continu (ANDPC)

Sur le fondement de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a procédé en 2018 au contrôle de l'agence nationale du développement professionnel continu (ANDPC).

Cette agence est chargée du pilotage du développement professionnel continu (DPC) de l'ensemble des professionnels de santé. Elle finance, par ailleurs, le DPC des libéraux et salariés des centres de santé conventionnés. L'agence dispose, pour ce faire, d'un budget de 190 M€ en 2018, financé par l'assurance-maladie, et qui devrait atteindre 204 M€ en 2022.

Héritier des obligations du code de déontologie, et introduit par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST), le DPC a pour objectif, selon l'article L. 4021-1 du code de la santé publique, de favoriser « le maintien et l'actualisation des connaissances et des compétences ainsi que l'amélioration des pratiques. Il constitue une obligation pour les professionnels de santé. »

Au cours de son contrôle, la Cour a constaté de profonds dysfonctionnements dans le pilotage et le financement du DPC, ne permettant pas d'atteindre les buts pourtant assignés à l'agence, malgré les réformes apportées ces dernières années à ce dispositif.

En application de l'article R. 143-11 du code des juridictions financières, la Cour m'a demandé de porter à votre connaissance les observations et recommandations suivantes.

Au-delà des enjeux financiers, réels, c'est d'abord un enjeu de santé publique qui est au cœur des missions de l'ANDPC : il s'agit en effet de la mise en œuvre d'une obligation centrale et très ancienne des professionnels de santé, celle d'entretenir et de perfectionner leurs connaissances pour être toujours en capacité d'apporter aux patients une prise en charge de qualité. Or, on est passé d'une obligation déontologique non vérifiée et non sanctionnée à une obligation conventionnelle puis législative pour les professionnels de santé dont il apparaît qu'elle est encore aujourd'hui largement non contrôlée.

1 UN DISPOSITIF FLOU QUI PÂTIT D'UN ENCADREMENT INEFFICACE

La loi HPST avait entendu différencier le DPC de la formation continue en imposant qu'il combine une évaluation, réalisée par les professionnels, de leur pratique, et une démarche de formation, ceci dans un souci d'amélioration¹ au service de la qualité et de la sécurité des soins. La loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé ne l'impose plus. L'offre référencée depuis lors par l'agence ne se distingue ainsi plus de la formation continue.

Le DPC est certes et en principe encadré par des « orientations prioritaires », arrêtées par votre ministère, dans lesquelles doivent s'inscrire les actions de DPC proposées par les organismes de formation et enregistrées, sur cette base, par l'agence. Or, ces orientations, pour la période 2016-2018, sont beaucoup trop nombreuses : 34 au titre de la politique nationale de santé, 354 par professions, 17 spécifiques au service de santé des armées, soit un total de 405 orientations prioritaires. Elles sont par ailleurs souvent imprécises : l'agence elle-même note que « certaines disciplines ou professions ont un cadre très précis, d'autres peuvent faire entrer presque l'ensemble de leurs pratiques dans les orientations telles que formulées ». Ce cadre ne peut dès lors qu'être inopérant.

L'agence pourrait contourner cette difficulté en s'appuyant sur le pouvoir que lui confère l'article R. 4021-20 du code de la santé publique de passer des marchés de prestations de DPC et sélectionner ainsi les seules actions répondant à un besoin prioritaire et permettant effectivement d'améliorer la qualité et la sécurité des soins. Mais l'agence ne dispose pas de pouvoir d'initiative. Il n'a, pour l'instant, été utilisé qu'une seule fois², en 2014, pour l'expérimentation des personnes âgées en risque de perte d'autonomie (PAERPA). Un cahier des charges avait été établi et des organismes de développement professionnel continu (ODPC) retenus sur cette base. Près de cinq ans plus tard, 2019 devrait voir un nouvel appel d'offres destiné à favoriser l'interprofessionnalité. Ceci apparaît très insuffisant. Le bon emploi des fonds publics justifierait une approche beaucoup plus sélective du DPC qui devrait financer les seules actions correspondant à des besoins prioritaires en termes de qualité et de sécurité des soins.

Faute d'y recourir, l'agence est amenée à fonctionner en « guichet ouvert », laissant les organismes de formation proposer des actions de DPC, sans lui permettre de réellement évaluer leur intérêt et leurs modalités. L'agence est, de ce fait, dans l'impossibilité d'évaluer la plus-value du DPC et de son apport à la qualité et à la sécurité des soins, qui, seul, légitime son caractère obligatoire et sa contrepartie à travers son financement par l'assurance-maladie.

¹ En ce sens, l'article R. 4133-1 du code de la santé publique indiquait que : « le développement professionnel continu comporte, conformément à l'article L. 4133-1, l'analyse, par les médecins, de leurs pratiques professionnelles ainsi que l'acquisition ou l'approfondissement de connaissances ou de compétences, etc. » Ce même article était décliné pour chacune des professions de santé.

² Des réflexions seraient néanmoins en cours pour lancer un marché de DPC « interprofessionnel ».

2 DES CONTRÔLES PARTICULIÈREMENT LACUNAIRES NE PERMETTANT PAS DE S'ASSURER DE LA RÉALITÉ NI DU CONTENU DES ACTIONS DE DPC SUIVIES PAR LES PROFESSIONNELS DE SANTÉ

L'agence est chargée de contrôler le contenu des actions de DPC, de manière à écarter celles qui seraient par trop éloignées desdites orientations prioritaires ou qui ne correspondraient pas aux compétences des professionnels³.

Un précédent dispositif de contrôle avait été fortement critiqué par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS)⁴. L'organisme gestionnaire du développement professionnel continu (OGDPC), prédécesseur de l'ANDPC⁵, contrôlait les organismes de formation, mais pas les actions de DPC, à l'exception d'une action « vitrine » choisie par eux. Ce mode de fonctionnement particulièrement inadapté a cédé la place à un contrôle des actions de DPC. Celui-ci est bâti sur trois niveaux :

- Un contrôle « administratif » axé sur la complétude des dossiers et constituant un premier filtre des actions les plus éloignées des orientations prioritaires. Il s'agit également de vérifier l'indépendance financière des organismes vis-à-vis de l'industrie pharmaceutique. Ce contrôle ne peut cependant qu'être restreint, puisqu'aucun texte ne vient interdire l'enregistrement d'un organisme qui serait majoritairement, voire entièrement financé par ce biais⁶, dès lors que l'organisme aurait mis en place des dispositions lui permettant de garantir l'indépendance tant des concepteurs des programmes et de ses intervenants que de leur contenu. Rien ne vient, par ailleurs, obliger les industries pharmaceutiques à rendre publique les conventions qu'ils passent avec les ODP.
- Un contrôle « pédagogique » réalisé par des commissions scientifiques indépendantes (CSI), instances composées de professionnels de santé, placées auprès de l'agence et censées contrôler le contenu des actions proposées par les organismes. Toutefois, au regard du nombre d'actions (plus de 19 000 en 2017), il est matériellement impossible pour les CSI de les évaluer dans leur totalité. Elles en examinent un peu moins de 10 % et rendent un avis défavorable dans 44 % des cas. Certains organismes de formation n'hésitent d'ailleurs pas à multiplier les actions de DPC présentant le même intitulé au mot près afin de les engorger et ainsi contourner leur contrôle. La situation est telle qu'il est possible pour un même organisme de formation de voir l'ensemble de ses actions, contrôlées, rejetées et pour autant être à même de proposer aux professionnels de santé celles qui n'ont pas été évaluées.
- Un contrôle « *a posteriori* ». Faute de base juridique, l'agence ne s'estime pas en capacité de réaliser des contrôles sur place. Par défaut, celle-ci a mis en place un dispositif de signalement. Ouvert depuis avril 2018, il permet à tout professionnel de santé de signaler une anomalie. En quatre mois, l'agence a reçu 122 signalements mais 60 % sont mal dirigés (problèmes administratifs).

³ L'agence a ainsi été amenée, parmi d'autres exemples, à écarter une action de « dépistage du cancer du sein » proposée à des urologues, à des ophtalmologues et à des oto-rhino-laryngologistes.

⁴ Rapport de l'IGAS d'avril 2014 relatif au « Contrôle de l'OGDPC et évaluation du DPC des professionnels de santé », n° 2013-126R.

⁵ L'organisme gestionnaire du DPC, créé par la loi HPST susmentionnée a fonctionné de 2012 à 2016, avant d'être remplacé, avec la loi de modernisation de notre système de santé, par l'ANDPC.

⁶ Quatre ODP affichent ainsi un financement supérieur ou égal à 80 % : EM Produits de santé (100 %), GOA (94 %), Intertek France (90 %) et Qualilab (80 %).

Ce dispositif récemment rénové de contrôle n'a pas fait la preuve de son efficacité et ne s'avère aucunement à la hauteur des enjeux. Il est, dès lors, indispensable que l'agence se voie, sans délai, confier les moyens juridiques et en compétences permettant d'y remédier, ce qui passe notamment par la possibilité de mener des contrôles sur place et sur pièces des formations qu'elle finance.

3 DES FINANCEMENTS GÉNÉREUSEMENT DISTRIBUÉS ET SANS CONTRÔLE

L'agence prend à sa charge, dans la limite d'un forfait, les actions de DPC suivies par les professionnels de santé libéraux et salariés des centres de santé conventionnés (remboursement de l'organisme de formation et indemnisation des professionnels). Or, ces forfaits apparaissent très largement surévalués par rapport au coût réel des formations. Ils s'avèrent encore très largement historiques et issus des tarifs de la formation médicale conventionnelle, négociés entre la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM) et les syndicats de professionnels, qui préexistait au DPC. L'OGDPC avait certes tenté d'y remédier en 2014 en recourant à un cabinet d'études qui avait démontré que ses prises en charge étaient nettement plus élevées que celles des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) et des fonds d'assurance formation (FAF) sur des champs comparables. À l'issue de cette étude, l'OGDPC n'avait pas été en mesure de se doter d'outils lui permettant de revoir ses forfaits. Ils ont donc été maintenus à leur niveau, malgré un surcoût potentiel annuel de l'ordre de 30 M€⁷, soit 20 à 25 % des fonds investis dans le DPC par les pouvoirs publics. On peut ainsi estimer à plus de 100 millions d'euros le surcoût du DPC sur les cinq dernières années à ce seul titre. Il est nécessaire de supprimer sans délai ce surcoût qui obère d'autant les moyens qui peuvent être alloués au DPC.

Des mesures, très limitées, ont tout de même été prises depuis (système de dégressivité, seuils et plafonds actualisés, fin du financement des actions portant sur les médecines alternatives). Pour autant, l'agence est dans l'incapacité aujourd'hui de définir le juste prix des prestations qu'elle finance. Un appel à concurrence pour un marché portant « réalisation d'une étude de coûts nationale sur les actions de DPC des professionnels de santé » lancé à l'été 2018 mais s'est avéré infructueux, ce qui pose, en creux et de manière réitérée, la capacité de l'agence à assumer en interne ses missions.

Les règles de gestion sont, par ailleurs, particulièrement lâches puisqu'elles n'interdisent ni la prise en charge d'actions de DPC se déroulant à l'étranger, y compris hors Union européenne⁸ (pour 4,4 M€), ni la multiplication, sous réserve d'un plafond annuel, d'actions de DPC par un même professionnel pour une même année. Ces largesses se sont traduites en 2015 et en 2016 par un épuisement du budget du DPC en cours d'année.

Les contrôles apparaissent, enfin, très insuffisants, s'agissant notamment des actions de DPC à distance (« *e-learning* ») qui reposent, encore trop souvent, sur de simples déclarations sur l'honneur ou sur la base d'éléments fournis par les organismes eux-mêmes (suivi et durée effectifs), alors qu'elles représentent, en 2017, 24,3 % du total des actions de DPC suivies. N'est pas, non plus vérifiée, faute de disponibilité de la donnée, une prise en charge qui a été obtenue d'un autre financeur⁹.

⁷ Calcul réalisé par la Cour en comparant les différences de prise en charge entre le fonds d'assurance formation de la profession médicale et le fonds d'assurance formation de la profession médicale (FAF-PM/FIF-PL) et OGDPC, appliquée au nombre de professionnels à former en 2014 pour une formation « moyenne » égale à la moitié de la durée maximale finançable par l'OGDPC. En 2014, le coût des prises en charge (hors indemnisation) a atteint 100 M€.

⁸ Y compris aux Seychelles, Maldives, Bahamas, etc.

⁹ Le paiement repose sur la bonne foi de l'ODPC dans le processus de facturation. Il reçoit ainsi la liste des professionnels de santé inscrits. À partir d'elle, il est censé retirer ceux n'ayant finalement pas suivi la formation et désactiver la prise en charge des frais pédagogiques de ceux qui sont financés par d'autres.

Des échanges ont certes eu lieu entre l'agence et le FIF-PL, dans le cadre de l'expérimentation portant sur la vaccination antigrippale des pharmaciens, et de manière plus récente avec le fonds d'assurance formation de la profession médicale (FAF-PM), mais ceux-ci n'ont pas été généralisés.

Le montant adéquat du budget à allouer au DPC ne peut dès lors être déterminé. Son augmentation continue, telle que prévue par l'assurance-maladie sur la période 2018-2022, ne peut qu'interroger.

L'ANDPC est une structure relativement jeune (six ans en y incluant la période OGDPC). Elle souffre encore de nombreux défauts de conceptions qui l'empêchent de mener à bien des missions pourtant essentielles à la qualité et à la sécurité des soins. Leur correction est impérative, mais le fonctionnement de l'agence n'échappera pas à une refonte qui devra passer par une montée en compétence de ses effectifs, qui paraissent aujourd'hui encore insuffisamment qualifiés, un renforcement des instruments juridiques lui permettant de contrôler effectivement la bonne utilisation des fonds publics qu'elle alloue aux organismes de formation, ainsi qu'à une clarification de sa gouvernance, qui, en multipliant les conflits de légitimité par une présence très forte des professionnels de santé, constitue un facteur marqué d'instabilité et partant d'inefficacité.

L'enjeu financier est aussi central : l'insuffisance affichée des moyens résulte en réalité d'une absence totale de sélectivité dans le choix des actions, d'une surévaluation très coûteuse des forfaits, d'un contrôle et d'une évaluation très insuffisantes de la réalité et de l'effectivité des formations ainsi que de l'absence de procédure de mise en concurrence sur les priorités de formation clairement définies en fonction des professions concernées. La mobilisation faible du ministère, pourtant au fait des enjeux, est, à cet égard, critiquable.

Certes, la signature d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) et la lettre de mission de la directrice générale de l'ANDPC, signée le 4 septembre 2018, sont des points positifs, mais ils ne remédient que de façon limitée aux nombreuses insuffisances du dispositif.

En l'état, la Cour considère que le DPC tel qu'il est mis en œuvre aujourd'hui ne permet toujours pas, en dépit des moyens investis et des enjeux évidents de sécurité sanitaire qui s'y attachent, de s'assurer que les professionnels de santé mettent en œuvre au cours de leur vie professionnelle l'obligation de suivi des formations nécessaires pour assurer la qualité et la sécurité des soins.

Aussi, la Cour formule les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : définir les orientations prioritaires 2019-2021 en s'appuyant sur les conseils nationaux professionnels (CNP) et la Haute Autorité de santé (HAS) ; dans le cadre de ces orientations prioritaires, privilégier le recours aux appels d'offre afin d'y réserver l'essentiel des moyens consacrés au DPC ;

Recommandation n° 2 : rendre publiques les conventions passées entre les industries pharmaceutiques et les ODPC ; inscrire, sans délai, dans le code de la santé publique la possibilité pour l'agence de réaliser des contrôles sur place ; prévoir un plan de contrôle annuel, adapter à cette mission, en nombre et en compétence, les effectifs de l'agence et la mettre en œuvre dès qu'une base légale aura été conférée ; signer une convention avec le ministère chargé de la formation continue portant sur la mutualisation des contrôles des organismes de DPC ayant une activité d'organisme de formation ;

Recommandation n° 3 : limiter, sous réserve d'en contrôler l'effectivité, la prise en charge par professionnel à trois actions par cycle de DPC ; mettre en place un contrôle croisé des financements des différents financeurs de la formation continue afin notamment d'éviter les doubles financements.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication¹⁰.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud

¹⁰ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

Cour des comptes



GUIDE DE PROCÉDURE POUR LE CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION

Cour des comptes

Janvier 2019

Centre d'appui métier

Dernière mise à jour : septembre 2021

AVANT-PROPOS

L'aide-mémoire des équipes de contrôle a vocation à être votre guide pour l'ouverture et la conduite d'un contrôle des comptes et de la gestion.

Pour plus de précisions, les références aux normes professionnelles, aux guides méthodologiques et aux modèles sont indiquées sous forme de liens hypertexte. Les ressources présentes sur Sesam le complètent.

La première version de ce guide a été élaborée en 2007. Il a, depuis, fait l'objet de mises à jour régulières.

Table des matières

INTRODUCTION	6
1. Prendre appui sur la procédure	6
2. Demander conseil !	6
1. PRÉPARER LE CONTRÔLE	8
1. La programmation	9
1.1. Les programmes annuels et pluriannuels	9
1.2. L'équipe de contrôle	9
1.3. La fiche prévisionnelle d'activité.....	10
2. La notification	11
2.1. La lettre de notification du contrôle	11
2.2. La demande d'avis de compétence	12
3. L'entretien de début de contrôle	13
3.1. L'organisation de l'entretien de début de contrôle.....	13
3.2. Le contenu de l'entretien de début de contrôle	13
Le cas des communications au Parlement (58-2).....	15
4. Le plan de contrôle	16
4.1. Le contenu du plan de contrôle	16
4.2. L'élaboration du plan de contrôle	17
4.3. Les destinataires du plan de contrôle	17
4.4. La note de faisabilité.....	17
5. Les formations communes	19
II. INSTRUIRE	20
1. La pré-instruction : la constitution d'un dossier	21
1.1. La constitution d'un dossier documentaire	21
1.2. Le responsable de secteur	23
1.3. Le contre-rapporteur	23
1.4. Le retrait des comptes et des pièces	24
1.5. L'utilisation des notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) et des notes d'évaluation de la comptabilité (NEC).....	24
2. Le contrôle sur pièces et sur place	25
2.1. L'obtention des pièces pour objectiver les observations du rapport	25
2.2. Contrôler sur place.....	28
2.3. Le traitement des données.....	29
2.4. Le recours à une expertise externe.....	31
2.5. Le recours aux comparaisons internationales	34
3. Les pouvoirs d'instruction des rapporteurs et le droit de communication	35
3.1. Le droit de communication des rapports des institutions et corps de contrôle non publics	35
3.2. Le droit de communication des documents détenus par un organisme soumis au contrôle de la Cour	36
3.3. Le droit de communication des dossiers des commissaires aux comptes	36
3.4. Le droit de communication des agents des services financiers	36
3.5. Le droit de communication des pièces d'une procédure judiciaire.....	37
3.6. Le délit d'obstacle.....	37
4. L'achèvement de l'instruction	38
4.1. La validation des données recueillies.....	38

4.2. L'entretien de fin d'instruction	39
III.RÉDIGER	40
1. Le contenu du rapport	40
1.1. Le rapport d'instruction à fin d'observations provisoires (RIOP)	40
1.1. Les règles générales de présentation du rapport.....	40
1.2. Les recommandations	43
1.3. Les annexes.....	43
2. Le dossier à l'appui du rapport.....	44
2.1. La définition du dossier à l'appui du rapport	44
2.2. Le contenu du dossier à l'appui du rapport.....	45
2.3. Le droit d'accès aux pièces	45
3. La protection des informations	46
3.1. La confidentialité	46
3.2. La transmission à la CDBF et à l'autorité judiciaire.....	47
4. Le dépôt du rapport	48
4.1. Visa et signature.....	48
4.2. Soit-communicé.....	49
IV.DÉLIBÉRER	50
1. Les documents préalables au délibéré	50
1.1. Les conclusions de la Procureure générale	50
1.2. Le contre-rapport	51
2. Le délibéré.....	51
3. Le travail post-délibéré (rédaction du ROP).....	51
V. CONTREDIRE.....	53
1. L'envoi du ROP.....	53
1.1. Les destinataires du ROP	53
1.2. Les délais de réponse	54
2. L'analyse des réponses	54
3. Les auditions	55
4. La rédaction du rapport d'analyse des réponses (RAR).....	56
5. Le second délibéré	56
6. PRÉPARER LES SUITES DÉFINITIVES.....	57
1. La préparation des suites	57
2. Les différents types de suites	58
2.1. Les « lettres du président » transmettant les observations définitives.....	61
2.2. Les référés.....	61
2.3. Les communications de la Procureure générale (CPG)	62
2.4. Les insertions au rapport public annuel et les rapports publics thématiques.....	62
2.5. Les communications au Parlement (58-2)	63
2.6. Les transmissions à la CDBF et au parquet judiciaire	64

INTRODUCTION

Le déroulement d'un contrôle se décompose en six phases :

- la [préparation](#) ;
- l'[instruction](#) ;
- la [rédaction](#) des observations provisoires ;
- le premier [délibéré](#) ;
- la [contradiction](#) ;
- la définition des [suites](#) et la rédaction des observations définitives.

Élaboré dans une optique pédagogique par une équipe de rapporteurs, ce guide rappelle, pour chaque étape du processus, les principales règles à suivre et vise également à identifier un ensemble de bonnes pratiques.

Pour commencer, deux conseils à ne jamais oublier :

1. Prendre appui sur la procédure

Le contrôle est ouvert par une lettre de notification et clos par une lettre de fin de contrôle, toutes deux signées par le président de chambre mais élaborées par le rapporteur. C'est entre ces deux événements qu'interviennent les six étapes décrites ci-dessus, qui correspondent à la procédure spécifique à la Cour définie par les textes en vigueur. Cette procédure constitue un cadre structurant, qui reflète les principes de fonctionnement de la Cour (rôle de la collégialité et de la contradiction).

Vous identifierez les différentes étapes de cette procédure et en respecterez le déroulement.

2. Demander conseil !

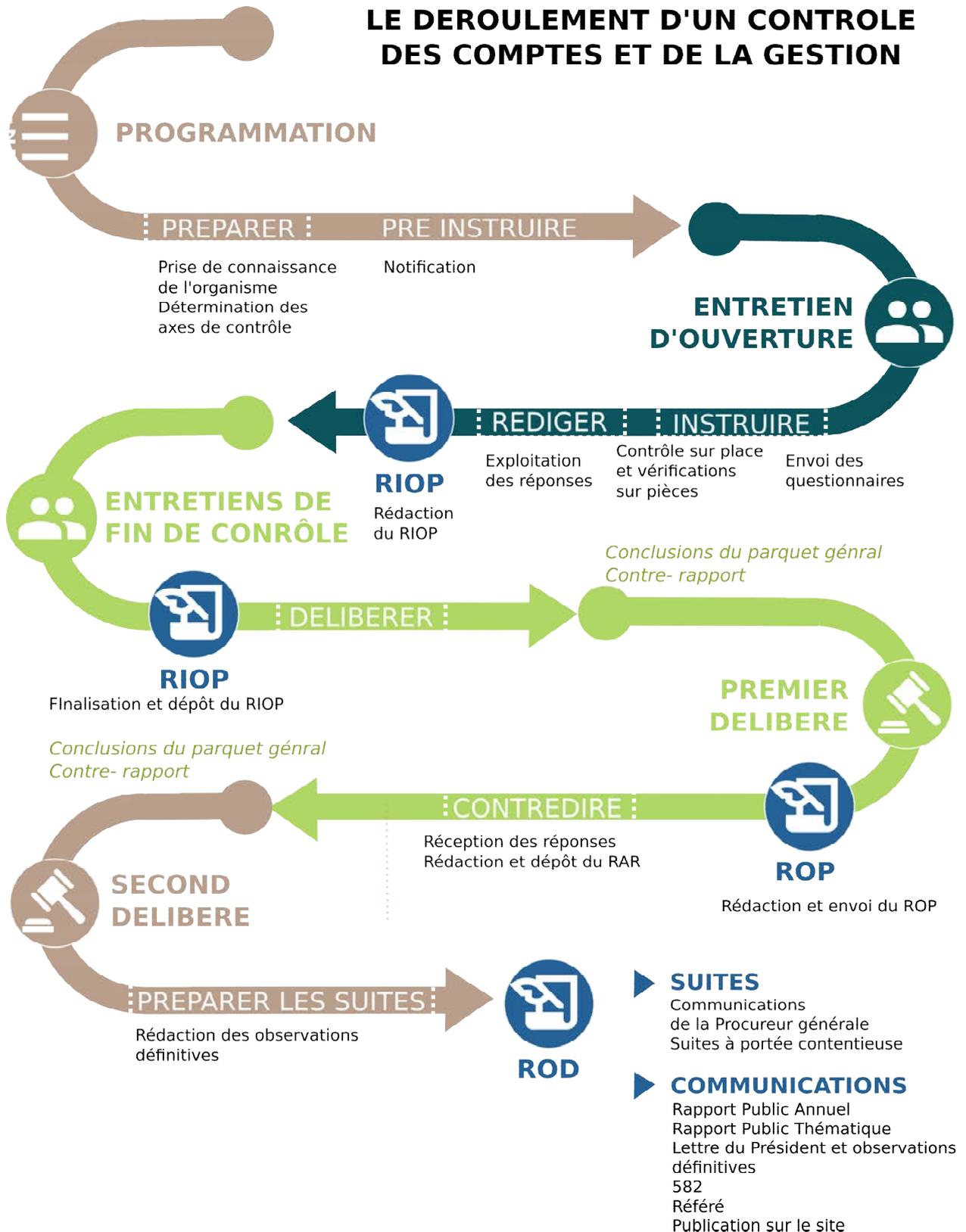
Vous ne devez pas rester seul(e) en cas de difficulté. La Cour dispose de nombreuses compétences en interne, parfois sur les organismes mêmes que vous êtes appelé(e) à contrôler.

Au-delà de ce guide et des ressources disponibles en ligne, n'hésitez donc pas à solliciter d'autres personnes autour de vous :

- votre [contre-rapporteur](#) ;
- votre [mentor](#) (normalement co-rapporteur ou contre-rapporteur des premiers contrôles) ;
- vos collègues, y compris hors de la chambre ;
- l'[annuaire](#) numérique des membres de la Cour, qui répertorie les compétences sectorielles des magistrats et rapporteurs extérieurs, même en dehors de la chambre ;
- le [Cam](#) (Centre d'appui métier) ;
- votre président de section ;
- votre [responsable de secteur](#) ;
- votre greffe ;
- le parquet général (référént de chambre).

Figure 1 : Le déroulement d'un contrôle des comptes et de la gestion

(Cliquez sur les parties encadrées de pointillés pour consulter la partie dédiée du guide)



2.1. Les « lettres du président » transmettant les observations définitives

La communication externe la plus fréquente est la lettre du président transmettant les observations définitives.

En effet, le « rapport d'observations définitives » en tant que suite autonome n'existe pas à la Cour, contrairement à ce qui est prévu pour les CRTC. Les observations définitives sont donc transmises aux contrôlés par une lettre du président de la chambre, à laquelle sont annexées les observations définitives.

2.2. Les référés

Le référé constitue une communication définitive de la Cour des comptes - R 143-11 4° du code des juridictions financières (CJF).

Toutes les observations méritant d'être portées à la connaissance immédiate et personnelle des membres du Gouvernement intéressés ont vocation à faire l'objet d'un référé.

Les questions évoquées dans un référé doivent ainsi relever d'une certaine actualité en ce qu'elles appellent une décision ministérielle.

Un référé peut coexister avec une autre forme de communication ou de publication, par exemple une insertion au rapport public annuel ou un rapport public thématique. Il est d'usage d'attendre la réponse au référé avant cette autre forme de publication.

Le référé est rédigé avec une économie de moyens et orienté de façon à faciliter la prise de décisions sur les questions soulevées.

Il est donc aussi bref que possible et ne contient que les éléments méritant d'être portés à la connaissance des ministres destinataires et strictement nécessaires à l'exposé des observations de la Cour.

Sous réserve des secrets protégés par la loi, du secret des affaires et de la vie privée, la Cour peut rendre public les référés après transmission au Parlement. Il résulte de cette publication des exigences d'intelligibilité du propos et de clarté dans l'expression.

Le référé peut être adressé au ministre lorsque le sujet est circonscrit et limité à son domaine de compétence, sans constituer un enjeu de Gouvernement ou de mise en œuvre d'une politique publique majeure.

Lorsque le sujet relève de deux départements ministériels, le référé est adressé aux ministres concernés. Au-delà de deux ministères, la réponse attendue au référé relève de la coordination interministérielle ; le référé est donc adressé au seul Premier ministre. Il en va de même lorsque le sujet porte sur un enjeu sensible (politique, médiatique, etc.) pour le Gouvernement, touche à la mise en œuvre d'une politique publique majeure, ou concerne l'action interministérielle. L'envoi au Premier ministre est exclusif de l'envoi à un ou plusieurs ministres.

Les présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat sont destinataires des référés de la Cour.

Le droit à audition peut s'exercer dans les mêmes conditions que celles définies pour les communications de la Cour.

2.3. Les communications de la Procureure générale (CPG)

La communication de la Procureure générale est destinée à faire connaître des observations ou des propositions de nature juridique ou à dénoncer des irrégularités. La Procureure générale peut ainsi informer les autorités administratives compétentes des observations qui lui sont renvoyées par la Cour.

Vous rédigez le projet de CPG qui est délibéré avant d'être transmis au parquet.

La CPG n'engage pas la Cour (pas de « préjugement ») et présente l'avantage d'attirer l'attention des destinataires sur d'éventuels risques juridiques tels que la gestion de fait, sans enfreindre l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH).

2.4. Les insertions au rapport public annuel et les rapports publics thématiques

Les projets d'insertion au rapport public annuel (RPA) ou de rapport public thématique (RPT) se justifient en fonction de l'importance du sujet et de la nature des observations faites par la Cour.

Ils ne figurent pas habituellement dans le dossier de suite, mais suivent un cheminement particulier, en lien étroit avec le service du rapport public et des programmes (SRPP), qui a édité en septembre 2017 un [guide pratique détaillant l'ensemble de la procédure](#).

Vous préparez un projet d'insertion au RPA ou un projet de RPT

En premier lieu, vous rédigez une courte note de présentation qui met en exergue les enjeux du sujet et précise les principaux messages de la publication. Reprenant les éléments du rapport d'observations, cette note présente généralement des projets de recommandations et un projet de plan différents de celui du rapport. La note de présentation est transmise au SRPP au moins huit jours avant son examen en comité. C'est le président de chambre qui défend le projet de publication devant le CRPP, comité composé du Premier président, des présidents de chambre, du rapporteur général et de la Procureure générale.

Si le comité décide d'une publication, les rapporteurs rédigent un projet de rapport ou d'insertion qui respecte les règles rédactionnelles propres à une publication (Cf. le [guide du CRPP](#) sur ce point). Délibéré en chambre, le projet est ensuite soumis au CRPP qui peut formuler des observations à intégrer par la suite dans le projet. Dans la semaine suivant le comité, le rapporteur général, le président de chambre et l'équipe de contrôle se réunissent pour arrêter le texte du projet de rapport ou d'insertion à l'issue d'une réunion de relecture.

Le SRPP envoie pour réponse ce texte aux administrations et organismes concernés, dont la liste est fournie par la chambre. Ces réponses seront annexées au rapport publié par la Cour. Certaines réponses peuvent conduire à la correction du rapport ou de l'insertion, voire à une modification de la réponse sur proposition du rapporteur général qui envoie alors une « lettre de mise au point » aux administrations et organismes concernés.

En complément de la rédaction du rapport ou de l'insertion et avant l'examen du projet en chambre du Conseil, l'équipe de rapporteurs rédige une synthèse qui représente au maximum 10 % du volume du rapport et 7 000 caractères (espaces compris) de l'insertion. Après validation par le

président de chambre, celle-ci est transmise au SRPP au moins deux semaines avant la chambre du Conseil. Les rapporteurs rédigent également les éléments de langage qui serviront de base à la préparation du communiqué de presse et au discours prononcé par le Premier président lors de la conférence de presse.

Lors de l'examen du projet en chambre du Conseil, les rapporteurs peuvent être sollicités en séance par leur président de chambre ou de section pour répondre à des questions précises.

2.5. Les communications au Parlement (58-2)

La conduite d'un contrôle à la demande de la commission des finances ou des affaires sociales du Sénat ou de l'Assemblée nationale sur le fondement de l'article 58-2 de la Lolf et de l'article LO 1-VIII de la LolfSS obéit aux règles générales de procédure applicables aux contrôles de la Cour.

Elle présente toutefois plusieurs spécificités, qui résultent de trois facteurs principaux :

- le délai bref imposé par la loi : huit mois entre le point de départ et la transmission du rapport à la commission des finances concernée ;
- la relation induite par cette procédure entre l'équipe de contrôle et les parlementaires auteurs de la saisine ;
- le caractère en principe public de la communication finale.

Comme pour un contrôle classique, le rapport est délibéré par la chambre ou la formation commune *ad hoc*. Il est désormais précédé par un point d'étape devant le CRPP qui permet de présenter la méthode de travail envisagée, de proposer un premier projet de plan et des pistes de recommandations. Le rapport est présenté sous la forme d'un projet de communication à la commission des finances du Sénat ou de l'Assemblée nationale.

La contradiction est mise en œuvre à partir de ce projet de communication, présenté sous la forme d'un relevé d'observations provisoires.

Après contradiction et deuxième délibéré, la chambre transmet le projet de communication au comité du rapport public et des programmes, qui délibère sur sa transmission au Parlement. Le CRPP examine également parfois un projet de lettre du Premier président au président de la commission concernée, rappelant les constatations et recommandations essentielles du rapport de la Cour.

Selon un usage désormais bien établi, la commission destinataire du rapport organise une audition publique en présence des parlementaires qui en sont membres, de l'équipe de contrôle de la Cour et des administrations et organismes concernés par l'enquête. Cette audition commence, en principe, par une intervention liminaire du Premier président, du président de chambre ou de la formation commune, rappelant les conclusions principales de l'enquête.

C'est l'assemblée parlementaire ayant commandé le rapport qui statue sur le principe de sa publication, et non la Cour. (Cf. instruction n° 685 du 3 septembre 2014).

[Guide pratique](#) *les relations entre la Cour et le parlement*

2.6. Les transmissions à la CDBF et au parquet judiciaire

Si vous constatez des faits susceptibles de déboucher sur une qualification pénale ou une atteinte à la probité, vous formulez vos observations dans le rapport d'instruction, sans préjudice du droit dont dispose le ministère public de procéder directement à l'information de l'autorité judiciaire compétente.

La chambre peut alors décider au cours du délibéré d'informer la Procureure générale de faits de nature à motiver l'ouverture d'une action pénale ou le saisir, en qualité de ministère public près la CDBF, de faits susceptibles d'être réprimés par cette dernière.

Fiche pratique : rédiger une déferé au ministère public aux fins de saisine de la CDBF

CONSEIL D'ETATstatuant
au contentieux

HH

N° 466537

REPUBLIQUE FRANÇAISEAGENCE NATIONALE DU
DEVELOPPEMENT PROFESSIONNEL
CONTINU**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**Mme Ariane Piana-Rogez
RapporteureLe Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies)M. Thomas Janicot
Rapporteur publicSur le rapport de la 1^{ère} chambre
de la Section du contentieuxSéance du 18 septembre 2023
Décision du 2 octobre 2023

Vu la procédure suivante :

La société d'exercice libéral par actions simplifiée Egide, agissant en qualité de liquidatrice de la société par actions simplifiée à associé unique Union technique intersyndicale pharmaceutique (UTIP) Innovations, a demandé au tribunal administratif de Paris, d'une part, d'annuler la décision du 19 mai 2017 par laquelle l'Agence nationale du développement professionnel continu a retiré de son site internet l'action intitulée « La vaccination antigrippale en pratique » et la décision du 5 décembre 2017 par laquelle cette agence a rejeté sa demande de règlement des frais pédagogiques exposés pour les sessions de l'action de formation en cause et, d'autre part, de condamner l'Agence nationale du développement professionnel continu à lui verser la somme correspondant à ces frais pédagogiques, soit 151 135,30 euros. Par un jugement n° 2109031 du 24 septembre 2021, le tribunal administratif de Paris a annulé la décision du 5 décembre 2017, condamné l'Agence nationale du développement professionnel continu à verser la somme de 151 135,30 euros à la société Egide et rejeté le surplus des conclusions de cette demande.

Par un arrêt nos 21PA05995, 21PA05988 du 9 juin 2022, la cour administrative d'appel de Paris a annulé ce jugement en tant qu'il condamne l'Agence nationale du développement professionnel continu à verser la somme de 151 135,30 euros à la société Egide, rejeté les conclusions indemnitaires présentées par cette société devant le tribunal administratif de Paris, rejeté le surplus des conclusions de l'appel de l'Agence nationale du développement professionnel continu dont elle était saisie et jugé qu'il n'y avait pas lieu de se prononcer sur ses conclusions tendant au sursis à exécution du jugement du 24 septembre 2021 du tribunal administratif de Paris.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 9

août et 9 novembre 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Agence nationale du développement professionnel continu demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt en tant qu'il lui fait grief ;

2°) réglant l'affaire au fond dans cette mesure, de faire droit à l'ensemble de ses conclusions d'appel ;

3°) de mettre à la charge de la société Egide, en sa qualité de liquidatrice de la société UTIP Innovations, la somme de 3 000 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° 2016-1827 du 23 décembre 2016 ;
- le décret n° 2016-942 du 8 juillet 2016 ;
- l'arrêté du 8 décembre 2015 fixant la liste des orientations nationales du développement professionnel continu des professionnels de santé pour les années 2016 à 2018 ;
- l'arrêté du 14 septembre 2016 relatif aux critères d'enregistrement des organismes ou structures qui souhaitent présenter des actions de développement professionnel continu auprès de l'Agence nationale du développement professionnel continu et à la composition du dossier de présentation des actions ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Ariane Piana-Rogez, auditrice,
- les conclusions de M. Thomas Janicot, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Foussard, Froger, avocat de l'Agence nationale du développement professionnel continu ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la société Union technique intersyndicale pharmaceutique (UTIP) Innovations, organisme qui conservait alors, au titre des dispositions transitoires de l'article 3 du décret du 8 juillet 2016 relatif à l'organisation du développement professionnel continu des professionnels de santé, le bénéfice de son enregistrement auprès de l'Organisme gestionnaire du développement professionnel continu dans le cadre du remplacement de ce dernier par l'Agence nationale du développement

professionnel continu, a déposé le 5 janvier 2017 sur le site internet de l'agence une action de développement professionnel continu à destination des pharmaciens intitulée « La vaccination antigrippale en pratique ». Par un courrier du 19 mai 2017, la directrice générale de l'agence a indiqué à la société que cette action était, à cette date, retirée du site au motif qu'elle ne s'inscrivait pas dans le cadre des orientations prioritaires de développement professionnel continu applicables. Par un courrier du 23 novembre 2017, la société UTIP Innovations, qui s'était vu refuser entre temps la prise en charge des sessions de formation assurées avant la décision du 19 mai 2017, a formé auprès de l'agence un recours gracieux contestant le caractère rétroactif de cette décision, recours gracieux que l'agence a rejeté par une décision du 5 décembre 2017. Par un jugement du 24 septembre 2021, le tribunal administratif de Paris, saisi par la société Egide agissant en qualité de liquidatrice de la société UTIP Innovations, a annulé la décision du 5 décembre 2017 refusant la prise en charge des frais pédagogiques exposés par UTIP Innovations avant le retrait de l'action de développement professionnel continu en cause et a condamné l'agence à lui verser la somme de 151 135,30 euros. Par un arrêt du 9 juin 2022, la cour administrative d'appel de Paris a rejeté l'appel de l'Agence nationale du développement professionnel continu en tant qu'elle contestait l'annulation de la décision du 5 décembre 2017 et y a fait droit en tant qu'elle contestait sa condamnation à indemniser la société Egide. L'Agence nationale du développement professionnel continu se pourvoit en cassation contre cet arrêt en tant qu'il lui fait grief.

2. Aux termes de l'article L. 4021-1 du code de la santé publique : « *Le développement professionnel continu a pour objectifs le maintien et l'actualisation des connaissances et des compétences ainsi que l'amélioration des pratiques. Il constitue une obligation pour les professionnels de santé. Chaque professionnel de santé doit justifier, sur une période de trois ans, de son engagement dans une démarche de développement professionnel continu (...)* ». Aux termes de l'article L. 4021-2 du même code : « *Un arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale (...) définit les orientations pluriannuelles prioritaires de développement professionnel continu (...)* ». Aux termes de l'article L. 4021-6 de ce code, dans sa rédaction applicable au litige : « *L'Agence nationale du développement professionnel continu assure le pilotage et contribue à la gestion financière du dispositif de développement professionnel continu pour l'ensemble des professionnels de santé, quels que soient leurs statuts ou leurs conditions d'exercice. / Un décret en Conseil d'Etat fixe les missions et les instances de l'Agence nationale du développement professionnel continu* ». Et aux termes de l'article L. 4021-7 du même code, dans sa rédaction applicable au litige : « *Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités selon lesquelles : / 1° Les organismes ou les structures peuvent présenter des actions ou des programmes s'inscrivant dans le cadre des orientations définies à l'article L. 4021-2 ; / 2° Les actions ou programmes mentionnés au 1° du présent article font l'objet d'une évaluation avant d'être mis à la disposition des professionnels de santé ; / 3° L'Agence nationale du développement professionnel continu contribue à la gestion financière des programmes et actions s'inscrivant dans le cadre des orientations pluriannuelles prioritaires définies à l'article L. 4021-2 ; / 4° Des sanctions à caractère financier ou administratif peuvent être prises en cas de manquements constatés dans la mise en œuvre des actions et des programmes* ».

3. Il résulte de l'article R. 4021-7 du code de la santé publique, dans sa rédaction alors applicable, issue du décret du 8 juillet 2016 pris pour l'application des dispositions citées au point précédent, que l'Agence nationale du développement professionnel continu a notamment pour mission de : « *1° Assurer le pilotage du dispositif de développement professionnel continu des professionnels de santé (...)* », ce qui inclut en particulier, dans les conditions que ces dispositions précisent, l'évaluation des organismes et structures qui souhaitent présenter des actions de développement professionnel continu et l'évaluation de la mise en œuvre des méthodes de développement professionnel continu, en veillant à leur qualité scientifique et pédagogique. Elle a également pour mission de : « *2° Contribuer au financement des actions s'inscrivant dans le cadre des orientations prioritaires pluriannuelles définies à l'article L. 4021-2, concernant les professionnels de santé non salariés et les professionnels de santé salariés des centres de santé relevant des conventions* » que ces dispositions énumèrent,

parmi lesquelles la convention, mentionnée à l'article L. 162-16-1 du code de la sécurité sociale, régissant les rapports entre les organismes d'assurance maladie et l'ensemble des pharmaciens titulaires d'officine. Le I de l'article R. 4021-22 du code de la santé publique dispose de même que : « *L'Agence nationale du développement professionnel continu concourt au financement des actions de développement professionnel continu s'inscrivant dans le cadre des orientations prioritaires pluriannuelles définies à l'article L. 4021-2 : / 1° Pour les professionnels de santé libéraux conventionnés et les professionnels de santé salariés des centres de santé relevant des conventions définies aux articles (...) L. 162-16-1 (...) du code de la sécurité sociale (...)* ». En vertu de l'article R. 4021-24 du code de la santé publique, seuls les organismes ou structures qui souhaitent présenter des actions de développement professionnel continu s'inscrivant dans le cadre des orientations prioritaires pluriannuelles peuvent déposer une demande d'enregistrement auprès de l'agence. Leur engagement à ce que les actions qu'ils déposent, qu'ils doivent présenter de façon dématérialisée sur le site internet de l'agence, s'inscrivent dans le cadre de ces orientations est en outre au nombre des critères de cet enregistrement, tels qu'ils ont été précisés par l'article 2 de l'arrêté du 14 septembre 2016 relatif aux critères d'enregistrement des organismes ou structures qui souhaitent présenter des actions de développement professionnel continu auprès de l'Agence nationale du développement professionnel continu et à la composition du dossier de présentation des actions.

4. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que l'Agence nationale du développement professionnel continu ne peut légalement contribuer au financement d'actions de développement professionnel continu que si ces actions s'inscrivent dans le cadre des orientations définies de façon pluriannuelle par les ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale. A ce titre, il relève de sa compétence de contrôler que les actions de développement professionnel continu déposées sur son site internet en vue d'être mises à la disposition des professionnels de santé s'inscrivent dans le cadre de ces orientations. Un tel contrôle, qui relève de la mission mentionnée au 2° de l'article R. 4021-7 du code de la santé publique, est distinct tant de celui, régi par les dispositions de l'article R. 4021-24 du même code, effectué lors de la demande d'enregistrement de l'organisme ou de la structure qui souhaite présenter des actions de développement professionnel continu, que de ceux, régis par les dispositions de l'article R. 4021-25 de ce code, portant sur la mise en œuvre des actions et pouvant conduire au constat de manquements et au prononcé de sanctions ainsi qu'au refus de prise en charge des frais pédagogiques exposés ou à leur remboursement, qui relèvent du 1° de l'article R. 4021-7.

5. Toutefois, pour ce qui concerne l'année 2017, l'Agence a établi un document intitulé « Règles de gestion pour les organismes de développement professionnel continu », mis à disposition de ces organismes sur son site internet, prévoyant notamment, s'agissant des actions déposées antérieurement au 23 mars 2017, que « les services de l'Agence procèdent de façon rétroactive au contrôle des actions déposées avant le 23 mars 2017 sur le site de l'Agence sur la base des mêmes critères. Dans ce cas et lorsqu'une action est retirée, les sessions ayant eu lieu avant la notification de la décision de retrait par l'Agence donneront lieu à une prise en charge et à l'indemnisation des participants. Toute session postérieure à la notification de la décision par l'Agence ne pourra donner lieu ni à la prise en charge des frais pédagogiques ni à l'indemnisation du professionnel ». L'Agence nationale du développement professionnel continu doit être regardée comme s'étant ainsi donné pour lignes directrices, s'agissant des actions contrôlées au titre de cette période de 2017 au regard de leur conformité aux orientations pluriannuelles prioritaires, en cas de décision de retrait pour ce motif d'une action déjà déposée sur son site internet et mise à disposition des professionnels de santé, de ne mettre fin à la prise en charge des frais pédagogiques et à l'indemnisation des participants que pour l'avenir.

6. En l'espèce, il ressort de façon constante des éléments soumis aux juges du fond que, ainsi que la société UTIP Innovations l'a elle-même admis lors de son recours gracieux, l'action de formation qu'elle a déposée le 5 janvier 2017 à destination des pharmaciens d'officine sur le site internet de l'agence, intitulée « La vaccination antigrippale en pratique », à la suite de l'intervention de la loi du 23 décembre 2016 de financement de la

sécurité sociale pour 2017 ayant ouvert la possibilité pour les pharmaciens de procéder à la vaccination antigrippale à titre expérimental, ne figurait pas parmi les orientations pluriannuelles prioritaires de développement professionnel continu retenues par l'arrêté du 8 décembre 2015 fixant la liste des orientations nationales du développement professionnel continu des professionnels de santé pour les années 2016 à 2018. Cette action de formation a néanmoins été mise immédiatement à disposition des professionnels de santé et la décision de la retirer, prise le 19 mai 2017 par l'agence, l'a été au titre du contrôle de la conformité de cette action aux orientations pluriannuelles prioritaires.

7. Dans ces conditions, la société Egide était fondée, en l'absence d'invocation, devant les juges du fond, d'un motif d'intérêt général conduisant à y déroger ou de toute justification de l'appréciation particulière qu'aurait appelée l'espèce, à se prévaloir des « règles de gestion » de l'Agence nationale du développement professionnel continu mentionnées au point 5. Il y a lieu de substituer ce motif, qui repose sur des faits constants n'appelant pas d'appréciation, au motif retenu par l'arrêt attaqué, dont il justifie le dispositif. Par suite, les moyens soulevés par l'Agence contre la partie de l'arrêt qu'elle attaque doivent être écartés comme inopérants.

8. Il résulte de tout ce qui précède que le pourvoi de l'Agence nationale du développement professionnel continu doit être rejeté, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le pourvoi de l'Agence nationale du développement professionnel continu est rejeté.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à l'Agence nationale du développement professionnel continu et à la société d'exercice libéral par actions simplifiée Egide, liquidatrice de la société par actions simplifiée à associé unique Union Technique Internationale Pharmaceutique Innovations.

Copie en sera adressée au ministre de la santé et de la prévention.

Délibéré à l'issue de la séance du 18 septembre 2023 où siégeaient :
M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, président ;
Mme Maud Vialettes, Mme Gaëlle Dumortier, présidentes de chambre ; M. Jean-Luc Nevache,
Mme Anne Lazar Sury, M. Jean-Dominique Langlais, M. Alban de Nervaux, M. Jérôme
Marchand-Arvier, conseillers d'Etat et Mme Ariane Piana-Rogez, auditrice-rapporteuse.

Rendu le 2 octobre 2023.

Le président :
Signé : M. Jacques-Henri Stahl

La rapporteure :
Signé : Mme Ariane Piana-Rogez

Le secrétaire :
Signé : M. Hervé Herber

1 / 4 CHR
2 octobre 2023
N° 466537
B

Agence nationale du développement professionnel continu
M. Stahl, pdt.
Mme Piana-Rogez, rapp.
M. Janicot, rapp. publ

61 – Santé publique.
61-035 – Professions médicales et auxiliaires médicaux.

Développement professionnel continu des professionnels de santé – Pouvoirs de l'ANDPC – Faculté de contrôler que les actions déposées sur son site internet s'inscrivent dans le cadre des orientations pluriannuelles prioritaires – Existence.

Il résulte des dispositions des articles L. 4021-1, L. 4021-2, L. 4021-6, L. 4021-7, R. 4021-7, R. 4021-24 et R. 4021-24 du code de la santé publique (CSP) que l'Agence nationale de développement professionnel continu (ANDPC) ne peut légalement contribuer au financement d'actions de développement professionnel continu que si ces actions s'inscrivent dans le cadre des orientations définies de façon pluriannuelle par les ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale.

A ce titre, il relève de sa compétence de contrôler que les actions de développement professionnel continu déposées sur son site internet en vue d'être mises à la disposition des professionnels de santé s'inscrivent dans le cadre de ces orientations.

Un tel contrôle, qui relève de la mission mentionnée au 2° de l'article R. 4021-7 du CSP, est distinct tant de celui, régi par les dispositions de l'article R. 4021-24 du même code, opéré lors de la demande d'enregistrement de l'organisme ou de la structure qui souhaite présenter des actions de développement professionnel continu, que de ceux, régis par les dispositions de l'article R. 4021-25 de ce code, portant sur la mise en œuvre des actions et pouvant conduire au constat de manquements et au prononcé de sanctions ainsi qu'au refus de prise en charge des frais pédagogiques exposés ou à leur remboursement, qui relèvent du 1° de l'article R. 4021-7.

66 – Travail et emploi.
66-09 – Formation professionnelle.
66-09-01 – Institutions et planification de la formation professionnelle.

ANDPC – Faculté de contrôler que les actions déposées sur son site internet s'inscrivent dans le cadre des orientations pluriannuelles prioritaires du développement professionnel continu des professionnels de santé – Existence.

Il résulte des articles L. 4021-1, L. 4021-2, L. 4021-6, L. 4021-7, R. 4021-7, R. 4021-24 et R. 4021-24 du code de la santé publique (CSP) que l'Agence nationale de développement professionnel continu (ANDPC) ne peut légalement contribuer au financement d'actions de développement professionnel continu que si ces actions s'inscrivent dans le cadre des orientations définies de façon pluriannuelle par les ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale.

A ce titre, il relève de sa compétence de contrôler que les actions de développement professionnel continu déposées sur son site internet en vue d'être mises à la disposition des professionnels de santé s'inscrivent dans le cadre de ces orientations.

Un tel contrôle, qui relève de la mission mentionnée au 2° de l'article R. 4021-7 du CSP, est distinct tant de celui, régi par l'article R. 4021-24 du même code, opéré lors de la demande d'enregistrement de l'organisme ou de la structure qui souhaite présenter des actions de développement professionnel continu, que de ceux, régis par l'article R. 4021-25 de ce code, portant sur la mise en œuvre des actions et pouvant conduire au constat de manquements et au prononcé de sanctions ainsi qu'au refus de prise en charge des frais pédagogiques exposés ou à leur remboursement, qui relèvent du 1° de l'article R. 4021-7.

N° 466537

Agence nationale du développement professionnel continu (ANDPC)

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 18 septembre 2023

Décision du 2 octobre 2023

CONCLUSIONS

M. Thomas JANICOT, Rapporteur public

1. « *Je n'entreprendrai rien qui dépasse mes compétences. Je les entretiendrai et les perfectionnerai pour assurer au mieux les services qui me seront demandés* »: Cet engagement du serment médical, qui a repris et modernisé l'ancien serment d'Hippocrate, a été consacré à l'article L. 367-2 (ancien) du code de la santé publique (CSP), lequel disposait que « *l'entretien et le perfectionnement de ses connaissances constituent pour chaque médecin un devoir professionnel* »¹. Si ce devoir constitue l'une des pierres angulaires de la déontologie médicale, la politique publique de formation continue des médecins a connu ces dernières années un cours chaotique.

Jusqu'en 2009, cette formation reposait sur deux obligations distinctes. La première était la formation médicale continue, pilotée par trois conseils nationaux régissant respectivement celle des médecins libéraux, des médecins hospitaliers et des médecins non hospitaliers. Ces conseils, composés essentiellement de professionnels, définissaient les orientations prioritaires de formation, agréaient les organismes formateurs et fixaient les règles de validation des formations. La seconde obligation consistait en une « *évaluation individuelle des pratiques professionnelles* » de chaque médecin selon des recommandations et une méthode fixées et validées par la Haute Autorité de Santé.

A la suite d'un rapport de l'Inspection générales des affaires sociales (IGAS) de 2008², qui pointait notamment les défaillances opérationnelles, le manque de clarté du système de formation et la contribution peu encadrée des industries de santé à son organisation, l'article 59 de la loi du 21 juillet 2019, dite « HPST », a profondément réformé le système de formation continue des médecins. Il a créé une obligation annuelle de formation continue et un dispositif de pilotage commun à toutes les professions médicales, animé par une structure unique, l'organisme gestionnaire du développement professionnel continu (OGDPC). Mais ses dysfonctionnements ont été de nouveau soulignés par l'IGAS dans un rapport de 2013³ et ont conduit à une nouvelle réforme, actée par la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé⁴.

¹ Obligation juridique instaurée par l'ordonnance n° 96-345 du 24 avril 1996 relative à la maîtrise médicalisée des dépenses de soins.

² Rapport n° 2008-124P, Formation médicale continue et évaluation des pratiques professionnelles des médecins, novembre 2008

³ Rapport n°2013-126R, Contrôle de l'Organisme gestionnaire du développement professionnel continu et évaluation du développement professionnel continu des professionnels de santé.

⁴ Loi n° 2016-41

Le nouveau système repose sur l'instauration d'une obligation triennale de formation continue. Chaque médecin doit ainsi participer tous les trois ans à au moins deux actions différentes de développement professionnel continu, qu'il s'agisse d'une formation médicale continue, d'une évaluation individuelle des pratiques professionnelles ou d'une formation en gestion des risques. Ces actions répondent à des « *orientations pluriannuelles prioritaires de développement professionnel continu* » définies par les ministres chargés de la santé, de la sécurité sociale et de la défense. Elles rassemblent à la fois les orientations définies par profession ou spécialité sur proposition des conseils nationaux professionnels, les orientations s'inscrivant dans le cadre de la politique nationale de santé et celles issues du dialogue conventionnel conduit entre l'assurance maladie et les professionnels de santé⁵. Pour chaque profession ou spécialité, les conseils nationaux professionnels proposent aussi un « *parcours pluriannuel de développement professionnel continu* », décrivant, notamment, à titre de recommandation, les actions de formation continue identifiées comme étant nécessaires à la profession⁶.

Le législateur a également remplacé, à compter du 1^{er} janvier 2017, l'OGDPC par l'Agence nationale du développement professionnel continu (ANDPC), groupement d'intérêt public créé par voie de convention entre l'Etat et l'Union nationale des caisses d'assurance maladie⁷. Sa mission est d'assurer « *le pilotage* » et de contribuer « *à la gestion financière du dispositif de développement professionnel continu pour l'ensemble des professionnels de santé, quels que soient leurs statuts ou leurs conditions d'exercice* »⁸. Cet organisme assure également la régulation des organismes et des structures proposant des actions de développement professionnel continu. Les articles R. 4021-24 et -25 du CSP identifient ainsi deux types de contrôle.

D'une part, un contrôle portant sur la structure proposant des offres de formation continue. Pour les réaliser, celle-ci doit déposer auprès de l'Agence une demande d'enregistrement, qui est appréciée au regard de deux critères, sa capacité à proposer des actions de formation et son indépendance à l'égard des entreprises fabricant ou distribuant des produits de santé. D'autre part, l'agence exerce un contrôle sur les actions de formation déposées par l'organisme formateur sur son site internet. Ses commissions scientifiques indépendantes procèdent à leur évaluation, au regard de critères scientifiques et pédagogiques, et contrôlent leur mise en œuvre conformément à un plan de contrôle prédéfini. En cas d'évaluation défavorable ou de manquement constaté lors du contrôle, l'agence peut, à titre de sanction, soit procéder au retrait de l'action de la liste de celles déposées sur son site, soit au retrait de l'enregistrement de l'organisme formateur⁹. Dans de tels cas, l'avant dernier alinéa de l'article R. 4021-25 précise que « *la prise en charge des frais pédagogiques exposés peut être refusée, ou le cas échéant, leur remboursement exigé* ».

A ce stade, mais nous y reviendrons, vous aurez remarqué que les textes ne prévoient pas de contrôle de la conformité des actions de formation aux orientations pluriannuelles prioritaires de développement continu avant qu'elles soient proposées aux professionnels par leur mise en

⁵ v. art. L. 4021-1 et art. L. 4021-2 du CSP

⁶ v. art. L. 4021-3 et R. 4021-4

⁷ v. art. R. 4021-1

⁸ v. art. L. 4021-6

⁹ Si la majorité des actions contrôlées au cours de trois derniers mois ne satisfont pas aux critères requis ou en cas de fausse déclaration ou de manœuvre frauduleuse.

ligne sur le site internet de l'Agence. Ceci dit, il est temps d'en venir aux faits à l'origine de la présente affaire.

2. Le 15 décembre 2016, la société UTIP Innovations, qui était enregistrée depuis 2014 auprès de l'ancêtre de l'ANDPC, a sollicité son réenregistrement, accordé le 10 juillet 2017. Quelques mois après que le législateur ait lancé dans deux régions l'expérimentation de la vaccination antigrippale en pharmacie¹⁰, la société a déposé sur le site internet de l'Agence, le 5 janvier 2017, une action de développement professionnel continu à destination des pharmaciens, appelée « *La vaccination grippale en pratique* ». Considérant que cette action ne correspondait pas aux orientations pluriannuelles fixées dans un arrêté du 8 décembre 2015, la directrice générale de l'ANDPC a informé la société, le 19 mai 2017, que cette action avait été retirée du site internet et qu'elle ne pouvait plus créer de nouvelles sessions de formation pour cette action.

Après avoir réclamé le versement des frais pédagogiques engagés pour les sessions de formation réalisées avant le 19 mai 2017, la société a formé un recours gracieux contre le refus opposé à cette demande par l'Agence. Sa directrice générale a cependant confirmé le refus de prise en charge de ces frais par une décision du 5 décembre 2017. La société Egide, liquidatrice de la société UTIP Innovations, en a donc demandé l'annulation au tribunal administratif, qui a fait droit à sa demande et condamné l'Agence à lui verser la somme de 151 135 euros au titre des frais pédagogiques exposés. Si les juges d'appel n'ont pas fait droit aux prétentions indemnitaires de la société, ils ont toutefois rejeté l'appel formé par l'Agence contre le jugement du tribunal administratif, en tant qu'il annule la décision du 5 décembre 2017. L'Agence se pourvoit donc, dans cette mesure, en cassation.

3. Pour annuler le refus de paiement des frais pédagogiques exposés par la société, la cour a d'abord relevé que seul l'article R. 4021-25 du CSP permettait de s'opposer rétroactivement au remboursement des frais engagés par les organismes de formation. Elle a ensuite constaté que la décision du 5 décembre 2017 n'était pas intervenue sur le fondement de cette disposition mais faisait suite au retrait du site de cette formation, lui-même issu « *d'une simple vérification de conformité (...) avec les orientations prioritaires de développement professionnel continu* ». Elle en a déduit que si cette action ne pouvait être maintenue, l'Agence ne pouvait légalement refuser le paiement à la société UTIP Innovations des frais pédagogiques exposés avant le 19 mai 2017.

Les deux premiers moyens du pourvoi sont formulés différemment mais posent la même question de droit. L'agence requérante reproche à la cour, sous l'angle de l'erreur de droit, d'une part, d'avoir jugé qu'elle ne pouvait refuser de prendre en charge des formations déjà réalisées que dans les hypothèses prévues à l'article R. 4021-25 et, d'autre part, sous l'angle de l'erreur de droit et de la contradiction de motifs, qu'elle ne pouvait refuser de prendre en charge des formations réalisées dans des conditions contraires aux dispositions réglementaires.

Nous vous proposerons de répondre à ces critiques en trois étapes.

3.1. La première n'est pas la plus délicate. Il s'agit de savoir si la formation « *La vaccination antigrippale en pratique* » était conforme aux orientations pluriannuelles prioritaires alors en vigueur. Comme la cour, nous ne le pensons pas. Parmi ces orientations figurait certes

¹⁰ Par la loi n° 2016-1827 de financement de la sécurité sociale pour 2017 du 23 décembre 2016.

« l'amélioration de la couverture vaccinale de la population », mais elle concernait les pédiatres, les infectiologues et les sages-femmes et non les pharmaciens. Et si l'expérimentation de la vaccination antigrippale en pharmacie pouvait légitimement inciter la société à proposer une formation en la matière, cette expérimentation n'était applicable que dans deux régions et selon un programme spécifique de formation prévue par un décret dédié du 10 mai 2017¹¹. La formation dispensée était donc bien illégale.

3.2. La deuxième étape consiste à savoir si l'Agence peut retirer de son site une formation contraire aux orientations pluriannuelles et refuser de prendre en charge financièrement les séances déjà dispensées.

Comme nous vous l'avons dit, aucun texte ne lui ouvre explicitement cette possibilité. Vous pourriez ainsi estimer qu'en listant spécifiquement à l'article R. 4021-25 les cas où un refus de paiement peut être opposé au formateur, le pouvoir réglementaire a interdit à l'Agence de procéder de la sorte en dehors des hypothèses où la formation fait l'objet d'une évaluation scientifique défavorable ou de manquements dans sa mise en œuvre et qu'il ne vous appartient pas de compléter de manière prétorienne ce silence. Cependant, à y regarder de plus près, l'Agence nous paraît bien disposer d'un pouvoir général de contrôle des actions de développement professionnel continu, lui permettant de retirer de son site et de ne pas financer celles qui ne seraient pas conformes aux orientations pluriannuelles.

La conformité des formations aux orientations pluriannuelles constitue en effet la clé de voûte du système de développement professionnel continu, comme en témoignent le fait que les organismes doivent présenter des actions de formations s'inscrivant dans leur cadre (v. art. L. 4021-7), que seuls les organismes présentant de telles actions peuvent déposer une demande d'enregistrement auprès de l'agence, ou que ces structures s'engagent au moment de ce dépôt à respecter ces orientations (v. art. R. 4021-24 et les articles 2 et 4 d'un arrêté du 14 septembre 2016)¹².

Il nous semble donc difficile de ne pas reconnaître à l'Agence la possibilité de contrôler des actions de formation et d'en tirer les conséquences, y compris financières, lorsqu'elle constate leur contrariété aux orientations pluriannuelles. La solution inverse conduirait à dévitaliser le dispositif législatif, alors qu'il n'indique pas quelle autre autorité serait compétente pour exercer ce contrôle. Les textes ne s'y trompent pas, en lui reconnaissant la mission d'assurer le « pilotage » du dispositif (ce qui recouvre depuis 2019 son « contrôle », v. art. L. 4021-6) et en prévoyant que les actions de formation fassent « l'objet d'une évaluation avant d'être mis à la disposition des professionnels de santé » (v. art. L. 4021-7). Le législateur nous semble enfin avoir banni toute prise en charge d'une action illégale, en prévoyant que l'Agence « concourt » et « contribue » au financement des actions « s'inscrivant dans le cadre des orientations pluriannuelles » (v. art. L. 4021-22 et art. R. 4021-7).

Nous relevons enfin que l'Agence exerce déjà en pratique un contrôle de conformité des actions de formation déposées sur son site, avant leur mise en ligne. Les lignes de gestion publiées en juillet 2017 sur son site internet indiquent ainsi que, depuis le 23 mars 2017, elle s'assure, dans les 72h après le dépôt par un organisme de formation d'une action de développement professionnel continu, avant de la publier, qu'elle relève du développement

¹¹ Décret n° 2017-985 du 10 mai 2017.

¹² V. art. 2 et 4 de l'arrêté du 14 septembre 2016 relatif aux critères d'enregistrement des organismes ou structures qui souhaitent présenter des actions de développement professionnel continu auprès de l'Agence nationale du développement professionnel continu et à la composition du dossier de présentation des actions.

professionnel continu et qu'elle s'inscrit dans les orientations pluriannuelles prioritaires qui ont été définies.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, nous pensons donc que l'Agence dispose bien d'un pouvoir général de contrôle de la conformité des actions de formation aux orientations pluriannuelles. Ce pouvoir lui permet d'empêcher que des formations qui leur soient contraires soient proposées sur son site et de ne pas les financer. Permettez-nous de dire quelques mots des conditions dans lesquelles peut s'exercer ce contrôle, ce débat ayant nourri les écritures des parties.

S'agissant du contrôle exercé en amont de la mise en ligne sur le site de l'action de formation proposée par le formateur, le choix est simple : soit l'action est conforme, et elle est mise sur le site, soit elle ne l'est pas et elle n'est pas rendue publique. Si elle est conforme aux orientations, elle pourra donner lieu à une prise en charge financière par l'Agence, sauf si son exécution ou son évaluation scientifique conduisent à une absence de financement, sur le fondement de l'article R. 4021-25 du CSP.

La donne est plus complexe s'agissant d'un contrôle de conformité réalisé après la mise en ligne de l'action de formation. Saisie de nombreuses propositions de formation, il est en effet possible que certaines soient en ligne et dispensées sans être conformes aux orientations. Dans un tel cas, il nous semble, mais vous n'avez pas à trancher ce point, que leur retrait du site ne peut se faire qu'à certaines conditions. En effet, même si le dispositif réglementaire responsabilise l'organisateur lors de la mise en ligne de son action, nous pensons que celle-ci, *in fine* décidée par l'Agence, peut être assimilée à la naissance d'une décision créatrice de droits au profit de celui qui la dispense. Cette décision ne pourra donc être abrogée ou retirée qu'à l'issue d'un délai de quatre mois à partir de sa publication, sauf si une circonstance postérieure entraîne l'illégalité de la formation, comme la publication de nouvelles orientations pluriannuelles (v. pour l'enregistrement d'une déclaration d'activité d'un organisme de formation professionnel, CE, 20 octobre 2021, *Association Institut de Reiki*, n° 440377, T.). Le choix du retrait plutôt que de l'abrogation se traduira selon nous par l'absence de prise en charge des frais exposés par le formateur avant son intervention. Il nous semblerait en revanche, sous toute réserve, difficile de remettre en cause l'indemnisation accordée aux professionnels ayant suivi les sessions litigieuses.

Vous l'aurez compris, nous ne partageons pas le premier temps du raisonnement de la cour déniant à l'Agence la possibilité de refuser de prendre en charge des dépenses exposées au titre d'une formation illégale avant son retrait du site. Nous ne vous proposerons toutefois pas de censurer son arrêt. Il nous semble en effet que c'est à bon droit qu'elle a jugé qu'en l'espèce elle ne pouvait légalement refuser de prendre en charge les frais pédagogiques de la société UTIP Innovations, c'est notre troisième et dernière étape.

3.3. En effet, pour contester le refus de prise en charge de ses frais pédagogiques, la société se prévalait devant la cour des lignes de gestion édictées par l'Agence en juillet 2017. Ce document, adopté quelques mois après la mise en place du groupement d'intérêt public, indique que « *les services procèdent de façon rétroactive au contrôle des actions déposées avant le 23 mars 2017 sur le site de l'Agence* », en vérifiant leur conformité aux orientations prioritaires, que « *dans ce cas et lorsqu'une action est retirée, les sessions ayant eu lieu avant la notification de la décision de retrait par l'Agence donneront lieu à une prise en charge et à l'indemnisation des participants* » et que « *toute session postérieure à la notification de la*

décision par l'Agence ne pourra donner lieu ni à la prise en charge des frais pédagogiques ni à l'indemnisation du professionnel ».

Son action de formation ayant été déposée sur le site de l'Agence le 5 janvier 2017, la société estime que son retrait, le 19 mai, ne pouvait légalement se traduire par l'absence de prise en charge financière des frais pédagogiques engagés avant cette date, comme le prévoient ces lignes directrices. Vous devez donc vous interroger sur le point de savoir si celles-ci étaient opposables à l'administration.

Nous n'avons pas de doute à y répondre positivement. En se fixant une ligne de conduite pour traiter de situations individuelles, l'Agence a bien édicté des lignes directrices, dont vous savez depuis vos jurisprudences *Crédit Foncier de France* puis *Jousselin* qu'elles peuvent être opposables à l'administration, celle-ci ne pouvant y déroger que si des considérations d'intérêt général ou les circonstances propres à chaque situation particulière le justifient (CE, Section, 11 décembre 1970, n° 78880, Rec ; CE, 19 septembre 2014, n° 364385, Rec.). Au cas présent, l'Agence y a décidé, en cas de retrait du site d'actions de formation illégales déposées avant le 23 mars 2017, de ne mettre fin à la prise en charge des frais pédagogiques et à l'indemnisation des participants que pour l'avenir. Autrement dit, elle a opté pour une abrogation et non pour le retrait des décisions créatrices de droits nées de la mise en ligne, avant le 23 mars 2017, des actions de formation concernées.

Or, la formation sur la vaccination antigrippale en pharmacie a été déposée sur le site de l'Agence le 5 janvier 2017 et entré dans le champ d'application de ces règles de gestion. Celles-ci s'opposaient donc à ce que son retrait pour absence de conformité aux orientations, le 19 mai 2017, ne donne lieu à aucune prise en charge financière pour les sessions de formation dispensées avant cette date, l'Agence ne démontrant ni devant les juges du fond, ni devant vous qu'un motif d'intérêt général ou des circonstances particulières s'opposaient à l'application de ses propres lignes directrices.

En définitive, vous pourriez certes censurer l'arrêt de la cour, pour avoir jugé que l'Agence ne pouvait légalement refuser le paiement des frais engagés en dehors des hypothèses de l'article R. 4021-25 du CSP et, réglant l'affaire au fond, confirmer l'annulation de la décision du 5 décembre 2019. Nous vous proposons toutefois de confirmer son arrêt pour juger, en vous fondant sur les lignes directrices de juillet 2017 et par une substitution de motifs en cassation, qu'elle pouvait conclure à l'illégalité du refus de paiement des frais pédagogiques exposés par la société avant le 19 mai 2017. Les conditions d'une telle substitution sont en effet réunies puisqu'elle n'implique aucune appréciation de fait et ne se fonde pas sur un moyen nouveau de cassation (CE, 18 janvier 2017, *Panizza*, n° 386144, T.).

4. Vous écarterez également le second moyen du pourvoi. La cour ne s'étant pas fondée sur les lignes de gestion édictées par l'Agence pour rejeter ses conclusions d'appel, elle ne peut lui reprocher, sous l'angle l'erreur de droit ou de l'insuffisance de motivation, d'avoir procédé de la sorte.

Par ces motifs, nous concluons au rejet du pourvoi.



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE **Légifrance**
Le service public de la diffusion du droit

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Code des relations entre le public et l'administration

Version en vigueur au 15 janvier 2024

Livre II : LES ACTES UNILATÉRAUX PRIS PAR L'ADMINISTRATION (Articles L200-1 à L243-4)
Titre IV : LA SORTIE DE VIGUEUR DES ACTES ADMINISTRATIFS (Articles L240-1 à L243-4)
Chapitre II : Les décisions créatrices de droits (Articles L242-1 à L242-5)

Section 1 : Abrogation et retrait à l'initiative de l'administration ou sur demande d'un tiers (Articles L242-1 à L242-2)

Article L242-1

Création ORDONNANCE n°2015-1341 du 23 octobre 2015 - art.

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.

Article L242-2

Création ORDONNANCE n°2015-1341 du 23 octobre 2015 - art.

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.

Section 2 : Abrogation et retrait sur demande du bénéficiaire (Articles L242-3 à L242-4)

Article L242-3

Création ORDONNANCE n°2015-1341 du 23 octobre 2015 - art.

Sur demande du bénéficiaire de la décision, l'administration est tenue de procéder, selon le cas, à l'abrogation ou au retrait d'une décision créatrice de droits si elle est illégale et si l'abrogation ou le retrait peut intervenir dans le délai de quatre mois suivant l'édition de la décision.

Article L242-4

Création ORDONNANCE n°2015-1341 du 23 octobre 2015 - art.

Sur demande du bénéficiaire de la décision, l'administration peut, selon le cas et sans condition de délai, abroger ou retirer une décision créatrice de droits, même légale, si son retrait ou son abrogation n'est pas susceptible de porter atteinte aux droits des tiers et s'il s'agit de la remplacer par une décision plus favorable au bénéficiaire.

Section 3 : Abrogation et retrait dans le cadre d'un recours administratif préalable obligatoire (Article L242-5)

Article L242-5

Création ORDONNANCE n°2015-1341 du 23 octobre 2015 - art.

Lorsque le recours contentieux à l'encontre d'une décision créatrice de droits est subordonné à l'exercice préalable d'un recours administratif et qu'un tel recours a été régulièrement présenté, le retrait ou l'abrogation, selon le cas, de la décision est possible jusqu'à l'expiration du délai imparti à l'administration pour se prononcer sur le recours administratif préalable obligatoire.

Section
2015-02-04
383267 383268

A
Ministre de l'intérieur c/ M. Cortes Ortiz
M. Stirn, pdt.
M. Aureau, rapp.
Mme Bourgeois-Machureau, rapp. publ.

01 Actes législatifs et administratifs.

01-01 Différentes catégories d'actes.

01-01-05 Actes administratifs - notion.

01-01-05-03 Instructions et circulaires.

01-01-05-03-03 Directives administratives.

1) Cas où l'autorité compétente peut édicter des lignes directrices invocables devant le juge -
a) Inclusion - Texte prévoyant l'attribution d'un avantage sans avoir défini l'ensemble des conditions permettant de déterminer à qui l'attribuer (1)- b) Exclusion - Mesure de faveur (3) - Conséquence - Possibilité pour l'autorité compétente de définir des orientations générales - Existence - Possibilité de se prévaloir de telles orientations devant le juge - Absence - 2) Délivrance d'un titre de séjour à un étranger qui n'y a pas droit (régularisation) - Mesure de faveur - Conséquence - Non-invocabilité des orientations générales édictées par le ministre (2).

01-01-05-03-03

1) a) Dans le cas où un texte prévoit l'attribution d'un avantage sans avoir défini l'ensemble des conditions permettant de déterminer à qui l'attribuer parmi ceux qui sont en droit d'y prétendre, l'autorité compétente peut, alors qu'elle ne dispose pas en la matière du pouvoir réglementaire, encadrer l'action de l'administration, dans le but d'en assurer la cohérence, en déterminant, par la voie de lignes directrices, sans édicter aucune condition nouvelle, des critères permettant de mettre en œuvre le texte en cause, sous réserve de motifs d'intérêt général conduisant à y déroger et de l'appréciation particulière de chaque situation. Dans ce cas, la personne en droit de prétendre à l'avantage en cause peut se prévaloir, devant le juge administratif, de telles lignes directrices si elles ont été publiées.

b) En revanche, il en va autrement dans le cas où l'administration peut légalement accorder une mesure de faveur au bénéfice de laquelle l'intéressé ne peut faire valoir aucun droit. S'il est loisible, dans ce dernier cas, à l'autorité compétente de définir des orientations générales pour l'octroi de ce type de mesures, l'intéressé ne saurait se prévaloir de telles orientations à l'appui d'un recours formé devant le juge administratif.

2) S'agissant de la délivrance des titres de séjour, il appartient au législateur, sous réserve des conventions internationales, de déterminer les conditions dans lesquelles les étrangers sont autorisés à séjourner sur le territoire national. Si les dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile régissant la délivrance des titres de séjour n'imposent pas au préfet, sauf disposition spéciale contraire, de refuser la délivrance d'un titre de séjour à un étranger qui ne remplit pas les conditions auxquelles est subordonné le droit d'obtenir ce titre, la faculté pour le préfet de prendre, à titre gracieux et exceptionnel, une mesure favorable à l'intéressé pour régulariser sa situation relève de son pouvoir d'appréciation de l'ensemble des circonstances de l'espèce. Il est loisible au ministre de l'intérieur, chargé de mettre en œuvre la politique du Gouvernement en matière d'immigration et d'asile, alors même qu'il ne dispose en la matière d'aucune compétence réglementaire, d'énoncer des orientations générales destinées à éclairer les préfets dans l'exercice de leur pouvoir de prendre des mesures de régularisation, sans les priver de leur pouvoir d'appréciation. C'est toutefois au préfet qu'il revient, dans l'exercice du pouvoir dont il dispose, d'apprécier dans chaque cas particulier, compte tenu de l'ensemble des éléments caractérisant la situation personnelle de l'étranger, l'opportunité de

prendre une mesure de régularisation favorable à l'intéressé.

En dehors des cas où il satisfait aux conditions fixées par la loi, ou par un engagement international, pour la délivrance d'un titre de séjour, un étranger ne saurait se prévaloir d'un droit à l'obtention d'un tel titre. S'il peut, à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir formé contre une décision préfectorale refusant de régulariser sa situation par la délivrance d'un titre de séjour, soutenir que la décision du préfet, compte tenu de l'ensemble des éléments de sa situation personnelle, serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, il ne peut utilement se prévaloir des orientations générales que le ministre de l'intérieur a pu adresser aux préfets pour les éclairer dans la mise en œuvre de leur pouvoir de régularisation.

Les énonciations de la circulaire du ministre de l'intérieur du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne constituent donc pas des lignes directrices dont les intéressés peuvent utilement se prévaloir devant le juge.

335 Étrangers.

335-01 Séjour des étrangers.

335-01-02 Autorisation de séjour.

335-01-02-03 Régularisation.

Délivrance d'un titre de séjour à un étranger qui n'y a pas droit (régularisation) - Mesure de faveur - Conséquence - Non-invocabilité des orientations générales édictées par le ministre (2).

335-01-02-03

S'agissant de la délivrance des titres de séjour, il appartient au législateur, sous réserve des conventions internationales, de déterminer les conditions dans lesquelles les étrangers sont autorisés à séjourner sur le territoire national. Si les dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile régissant la délivrance des titres de séjour n'imposent pas au préfet, sauf disposition spéciale contraire, de refuser la délivrance d'un titre de séjour à un étranger qui ne remplit pas les conditions auxquelles est subordonné le droit d'obtenir ce titre, la faculté pour le préfet de prendre, à titre gracieux et exceptionnel, une mesure favorable à l'intéressé pour régulariser sa situation relève de son pouvoir d'appréciation de l'ensemble des circonstances de l'espèce. Il est loisible au ministre de l'intérieur, chargé de mettre en œuvre la politique du Gouvernement en matière d'immigration et d'asile, alors même qu'il ne dispose en la matière d'aucune compétence réglementaire, d'énoncer des orientations générales destinées à éclairer les préfets dans l'exercice de leur pouvoir de prendre des mesures de régularisation, sans les priver de leur pouvoir d'appréciation. C'est toutefois au préfet qu'il revient, dans l'exercice du pouvoir dont il dispose, d'apprécier dans chaque cas particulier, compte tenu de l'ensemble des éléments caractérisant la situation personnelle de l'étranger, l'opportunité de prendre une mesure de régularisation favorable à l'intéressé.

En dehors des cas où il satisfait aux conditions fixées par la loi, ou par un engagement international, pour la délivrance d'un titre de séjour, un étranger ne saurait se prévaloir d'un droit à l'obtention d'un tel titre. S'il peut, à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir formé contre une décision préfectorale refusant de régulariser sa situation par la délivrance d'un titre de séjour, soutenir que la décision du préfet, compte tenu de l'ensemble des éléments de sa situation personnelle, serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, il ne peut utilement se prévaloir des orientations générales que le ministre de l'intérieur a pu adresser aux préfets pour les éclairer dans la mise en œuvre de leur pouvoir de régularisation.

Les énonciations de la circulaire du ministre de l'intérieur du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne constituent donc pas des lignes directrices dont les

intéressés peuvent utilement se prévaloir devant le juge.

1. Cf., s'agissant de l'attribution d'une aide du fonds national de l'amélioration de l'habitat, CE, Section, 11 décembre 1970, *Crédit foncier de France c. demoiselle Gaupillat et dame Ader*, n° 78880, p. 750 ; s'agissant d'une bourse pour un élève français scolarisé à l'étranger et consacrant l'emploi de l'expression " lignes directrices ", CE, 19 septembre 2014, *M. Jousselin*, n° 364385, p. 272.

2. Cf., sur l'absence d'invocabilité des orientations générales données par le ministre aux préfets pour l'usage de leur pouvoir d'octroi de titres de séjour à titre gracieux, CE, 31 juillet 1992, *Préfet de Seine-et-Marne c/ M. Kizil*, n° 132778, T. p. 672 ; CE, 9 oct. 1996, *M. Moyo*, n° 148835, T. p. 936 ; CE, 22 février 1999, *Epoux Useyin*, n° 197243, T. p. 582.

3. Cf., sur l'inopérance du principe d'égalité en matière de pouvoir gracieux, CE, Section, 10 janvier 1969, *Sieur Pierre-Justin*, n° 70691, p. 20 ; CE, 24 juillet 1981, *Sieur Letailleur et autres*, n° 23110, T. p. 590 ; CE, 16 juin 2004, *M. Marc Antoine et Mme Lacau*, n°246883, T. p. 832 ; CE, 3 février 2011, *Sté Groupe Président Électronics*, n° 322857, T. p. 874 ; CE, 10 février 2014, *M. Deloison*, n° 361424, T. p. 612.