

**N° 419446**

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

**FEDERATION FRANÇAISE DES  
CURISTES MEDICALISES**

Mme Cécile Chaduteau-Monplaisir  
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 1<sup>ère</sup> chambre)

M. Charles Touboul  
Rapporteur public

Séance du 23 mai 2019  
Lecture du 18 juillet 2019

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et deux mémoires en réplique, enregistrés les 30 mars, 31 mai, 19 décembre 2018 et 19 avril 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération française des curistes médicalisés demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite par laquelle la ministre des solidarités et de la santé et le ministre de l'action et des comptes publics ont approuvé la convention nationale organisant les rapports entre les caisses d'assurance maladie et les établissements thermaux conclue le 8 novembre 2017, à titre principal en tant qu'elle approuve la convention dans son intégralité et, à titre subsidiaire, en tant qu'elle approuve ses articles 6-1, 6-4, 10-2, 12 et 16-2 et ses annexes 2 et 3 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

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

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Cécile Chaduteau-Monplaisir, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Charles Touboul, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat de la Fédération française des curistes médicalisés ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 162-39 du code de la sécurité sociale : « *Les rapports entre les organismes d'assurance maladie et les établissements thermaux sont définis par une convention nationale conclue pour une durée au plus égale à cinq ans entre une ou plusieurs des organisations nationales les plus représentatives des établissements thermaux et l'Union nationale des caisses d'assurance maladie. / Cette convention détermine notamment : / 1° Les obligations respectives des organismes d'assurance maladie et des établissements thermaux ; / 2° Les mesures appropriées pour garantir la qualité des soins dispensés aux assurés sociaux ; / 3° Les tarifs forfaitaires de responsabilité des soins thermaux pris en charge ; le prix limite de facturation des soins thermaux par forfait, tenant compte des facteurs de coûts d'exploitation ; / 4° Les mesures prévues en cas de manquement des établissements aux obligations de la convention, ainsi que la procédure permettant à ces établissements de présenter leurs observations* ». Aux termes de l'article L. 162-41 du même code : « *La convention, ses annexes et avenants sont approuvés, lors de leur conclusion ou d'une tacite reconduction, selon les dispositions des trois premiers alinéas de l'article L. 162-15 et entrent en vigueur à compter de leur publication au Journal officiel. / (...) / La convention est applicable aux établissements thermaux autorisés à dispenser des soins aux assurés sociaux qui font connaître à l'Union nationale des caisses d'assurance maladie, dans un délai fixé par cette convention, qu'ils souhaitent y adhérer. (...)* ». Enfin, aux termes des trois premiers alinéas de l'article L. 162-15 du même code : « *Les conventions (...), leurs annexes et avenants sont transmis, au nom des parties signataires, lors de leur conclusion ou d'une tacite reconduction, par l'Union nationale des caisses d'assurance maladie aux ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale. (...) / (...) les conventions, annexes et avenants sont approuvés par les ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale. Ils sont réputés approuvés si les ministres n'ont pas fait connaître aux signataires, dans le délai de vingt et un jours à compter de la réception du texte, qu'ils s'opposent à leur approbation du fait de leur non-conformité aux lois et règlements en vigueur ou pour des motifs de santé publique ou de sécurité sanitaire ou lorsqu'il est porté atteinte au principe d'un égal accès aux soins. / Toutefois, lorsque la non-conformité aux lois et*

*règlements en vigueur de (...) la convention, de l'avenant ou de l'annexe concerne seulement une ou plusieurs dispositions divisibles, les ministres compétents peuvent, dans le délai prévu ci-dessus, disjoindre cette ou ces seules dispositions de l'approbation. (...) ».*

2. En application des dispositions de l'article L. 162-39 précité du code de la sécurité sociale, l'Union nationale des caisses d'assurance maladie et le Conseil national des établissements thermaux ont signé, le 8 novembre 2017, une convention nationale organisant les rapports entre les caisses d'assurance maladie et les établissements thermaux, accompagnée de trois annexes. Cette convention et ses annexes ont été réputés approuvés en l'absence d'opposition des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale dans le délai de vingt et un jours, prévu à l'article L. 162-15 précité, à compter de leur réception et ont été rendus publics par un avis paru au Journal officiel de la République française du 31 janvier 2018. L'association requérante demande l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite d'approbation de la convention et de ses annexes.

3. En premier lieu, l'article 6 de la convention litigieuse institue, entre les parties signataires de la convention, une commission paritaire nationale, chargée de la gestion des obligations résultant de la convention. Elle se compose d'une section sociale, au sein de laquelle siègent quatre représentants de l'assurance maladie, désignés par l'Union nationale des caisses d'assurance maladie, et d'une section professionnelle, au sein de laquelle siège un nombre égal de représentants désignés par le Conseil national des établissements thermaux, organisation représentative des établissements thermaux signataire de la convention. Les parties signataires peuvent en outre se faire assister de « membres consultatifs », selon les points inscrits à l'ordre du jour, à raison de trois au plus par section, permettant ainsi, le cas échéant, d'associer aux travaux de la commission des représentants d'associations de curistes. D'une part, ces dispositions n'entrent aucunement en contradiction avec celles du préambule de la convention, qui fait figurer au nombre des objectifs de ce texte celui d' « encourager le dialogue entre représentants des établissements, représentants des médecins thermaux et représentants des curistes ». D'autre part, il ne résulte d'aucun texte, notamment pas de l'article L. 1114-1 du code de la santé publique, ni d'aucun principe qu'une instance telle que la commission paritaire nationale créée par la convention devrait compter parmi ses membres des représentants des usagers. Par suite, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que l'article 6-1 de la convention serait illégal faute d'avoir prévu la présence de représentants des usagers au sein de cette commission.

4. En deuxième lieu, aux termes du premier alinéa de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Sont considérés comme documents administratifs, (...) quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions* ». Aux termes de l'article L. 311-1 du même code : « *Sous réserve des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6, les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 sont tenues de publier en ligne ou de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent livre* ». Il suit de là que les comptes rendus des débats de la commission paritaire nationale instituée par l'article 6 de la convention, dont le secrétariat est assuré par la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, sont des documents administratifs au sens de ces dispositions. Contrairement à ce que soutient

l'association requérante, le paragraphe intitulé « secret professionnel » de l'article 6-4 de la convention, qui se borne à rappeler les obligations en matière de secret professionnel auxquelles sont tenus les membres de la commission paritaire nationale, ne font pas obstacle au droit à communication des comptes rendus des réunions de cette commission dans les conditions et limites prévues par le code des relations entre le public et l'administration, relatives notamment à la protection de la vie privée et du secret médical ainsi qu'aux appréciations portées sur une personne physique. Le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 311-1 de ce code doit, par suite, être écarté.

5. En troisième lieu, il n'existe pas de contradiction entre l'objectif d'encouragement du dialogue avec les représentants des curistes, mentionné ci-dessus, retenu par le préambule de la convention et son article 10-2 par lequel les parties à la convention prévoient d'élaborer une « charte des curistes en vue de renforcer la démarche d'amélioration du service rendu et de prise en compte des attentes des curistes », alors même qu'il ne prévoit pas expressément l'association de représentants des usagers à cette élaboration. Il n'en existe pas plus entre les dispositions de l'article 12 de la convention qui précisent les obligations minimales des établissements thermaux quant au linge à fournir aux curistes et celles qui décrivent la composition des forfaits de soins, en application des dispositions de l'article L. 162-39 du code de la sécurité sociale citées au point 1 prévoyant que la convention détermine « *le prix limite de facturation des soins thermaux par forfait* ». Par suite, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que les auteurs de la convention auraient entaché celle-ci d'une contradiction de nature à affecter sa validité.

6. En quatrième lieu, les dispositions de l'article L. 162-39 précité du code de la sécurité sociale prévoient seulement que les prix limites de facturation des soins thermaux par forfait, que la convention doit déterminer, tiennent « *compte des facteurs de coûts d'exploitation* ». L'article 16-2 de la convention détermine les modalités de revalorisation des prix limites de facturation que celle-ci fixe, en fonction, notamment, d'un indice pondéré de l'évolution du salaire minimum interprofessionnel de croissance, des indices des prix de production des services et de l'industrie et de l'indice des coûts à la construction. En prévoyant que ces prix limites ne sont pas modifiés à la baisse d'une année sur l'autre en cas d'indice pondéré négatif, les parties à la convention n'ont pas méconnu l'article L. 162-39 du code de la sécurité sociale et n'ont pas entaché la convention d'illégalité.

7. Enfin, il ressort des pièces du dossier que l'annexe 2 de la convention se borne à reprendre, en prévoyant leur actualisation pour 2018, les prix limites de facturation fixés, en vue de leur application à compter du 1<sup>er</sup> mars 2017, par l'avenant n° 13 à la convention précédente, approuvé par arrêté du 13 février 2017 publié au Journal officiel de la République française du 26 février 2017. En procédant ainsi, les parties à la convention, qui n'ont pas méconnu l'article L. 162-39 du code de la sécurité sociale, n'ont pas commis d'illégalité.

8. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les fins de non-recevoir soulevées par la ministre des solidarités et de la santé, que la Fédération française des curistes médicalisés n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision approuvant la convention nationale organisant les rapports entre les caisses d'assurance maladie et les établissements thermaux conclue le 8 novembre 2017.

9. Il suit de là que les conclusions de la fédération requérante présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être également rejetées.

Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie présentées au même titre.

D E C I D E :

-----

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la Fédération française des curistes médicalisés est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la Fédération française des curistes médicalisés, à la ministre des solidarités et de la santé, au Conseil national des établissements thermaux et à l'Union nationale des caisses d'assurance maladie.

Copie en sera adressée au ministre de l'action et des comptes publics.