

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE CALEDONIE**

N° 1700416

SOCIETE MAD ASSISTANCE

**M. Gueguein
Rapporteur**

**M. Schnoering
Rapporteur public**

**Audience du 8 mars 2018
Lecture du 29 mars 2018**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie**

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 29 novembre 2017, la société MAD Assistance, représentée par Me Yann Elmosnino, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 28 septembre 2017 par laquelle le directeur de la caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de la Nouvelle-Calédonie (CAFAT) a prononcé son déconventionnement au titre des prestations « accompagnement de vie » et « transport » ;

2°) de mettre la somme de 350 000 F CFP à la charge de la CAFAT au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société requérante soutient que :

- la décision a été prise par une autorité incompétente ; le directeur de la CAFAT n'a aucune compétence pour la déconventionner ;

- la décision est intervenue en méconnaissance des droits de la défense ; la procédure aurait dû être reprise dès le stade de l'enquête pour qu'elle puisse faire valoir ses droits de la défense tout au long de la procédure ; les éléments servant de fondement à cette décision n'ont pas été portés à sa connaissance ;

- la décision est entachée d'une erreur de fait pour la plupart des accusations portées à son encontre ; elle admet uniquement avoir eu des erreurs de facturation ; la CAFAT n'a pas mené une enquête sérieuse ; elle n'est jamais venue dans ses locaux ; les accusations tiennent essentiellement sur les propos de personnes souffrant de troubles de la mémoire ou ayant une personnalité difficile pour des faits qui se seraient déroulés plusieurs mois auparavant ;

- sur les trois années contrôlées, la CAFAT a trouvé des anomalies pour 12 personnes sur ses 350 clients ; la sanction de déconventionnement, qui n'a jamais été prononcée à l'encontre d'un prestataire pour des indus est disproportionnée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 5 janvier 2018, la CAFAT soutient, à titre principal, que la requête a été présentée devant une juridiction incompétente pour en connaître. Elle conclut, à titre subsidiaire, au rejet de la requête, et demande, en tout état de cause, que la somme de 50 000 francs CFP soit mise à la charge de la société MAD Assistance au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La CAFAT soutient que :

- les conventions en cause ne présentent pas un caractère administratif ; le juge administratif n'est donc pas compétent ;
- les conclusions sont irrecevables à défaut d'avoir été précédées du recours administratif préalable obligatoire prévu par les dispositions des articles Lp. 22-8 et Lp. 22-9 de la loi du pays 2001-016 du 11 janvier 2002 ;
- les moyens ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie ;
- la loi du pays n° 2001-016 du 11 janvier 2002 relative à la sécurité sociale en Nouvelle-Calédonie ;
- la délibération n° 280 du 19 décembre 2001 relative à la sécurité sociale en Nouvelle-Calédonie ;
- la loi du pays n° 2009-2 du 07 janvier 2009 portant création d'un régime d'aides en faveur des personnes en situation de handicap et des personnes en perte d'autonomie ;
- la délibération n° 453 du 8 janvier 2009 fixant les conditions de délivrance des aides du régime en faveur des personnes en situation de handicap et des personnes en perte d'autonomie ;
- la délibération n° 454 du 8 janvier 2009 portant création du conseil du handicap et de la dépendance ;
- la délibération n° 35/CP du 7 octobre 2010 relative à l'organisation de l'action sociale et médico-sociale ;
- le code de justice administrative dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie.

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

Ont été entendu au cours de l'audience publique du 8 mars 2018 :

- le rapport de M. Gueguein ;
- les conclusions de M. Schnoering, rapporteur public ;
- et les observations de Me Elmosnino, avocat de la société MAD Assistance, et de M. Chung, représentant de la CAFAT.

Considérant ce qui suit :

1. La société MAD assistance demande l'annulation de la décision du 28 septembre 2017 par laquelle le directeur de la CAFAT a prononcé son déconventionnement au titre des prestations « accompagnement de vie » et « transport ».

Sur la compétence de la juridiction administrative :

2. L'article 6 de la délibération du 7 octobre 2010 susvisée relative à l'action sociale et médico-sociale dispose que : *« S'agissant des établissements ou services, seuls ceux qui ont fait au préalable l'objet d'une autorisation délivrée par l'autorité compétente, après avis du comité de l'organisation sanitaire et sociale de Nouvelle-Calédonie, pourront : - être habilités, par arrêté de la collectivité compétente, à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale. Les prestations pourront être prises en charge par voie de convention avec la collectivité concernée ; - être autorisés, par arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, à dispenser des prestations médicales et/ou paramédicales. Ces prestations régulièrement autorisées seront prises en charge par voie de convention avec les organismes de protection sociale. / Des arrêtés pris par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pourront fixer, en tant que de besoin, les éléments de construction des tarifs applicables ».*

3. L'article 35 de la loi du pays susvisée du 7 janvier 2009 portant création d'un régime d'aide en faveur des personnes en situation de handicap et des personnes en perte d'autonomie dispose que *« ... le prestataire d'aide à l'accompagnement de vie mentionné à l'article 19 ainsi que les services de transport privés adaptés mentionnés à l'article 27 s'engagent à respecter une grille de tarifs. / Cet engagement est précisé dans des conventions conclues avec la caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de la Nouvelle-Calédonie selon des modalités fixées par délibération du congrès ».*

4. L'article 33 de la délibération susvisée du 8 janvier 2009 fixant les conditions de délivrance des aides du régime en faveur des personnes en situation de handicap et des personnes en perte d'autonomie dispose que : *« Les conventions prévues à l'article 35 de la loi du pays n° 2009-2 susvisée et conclues entre la caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de la Nouvelle-Calédonie et l'établissement, la famille d'accueil, la structure spécialisée, le dispositif spécifique, le service ou le prestataire concerné précisent : - les tarifs applicables, - les prestations délivrées, - les engagements réciproques, - les modalités de paiement. / Ces conventions sont transmises pour avis au conseil du handicap et de la dépendance qui dispose d'un délai d'un mois pour répondre. / Une copie des conventions signées est adressée pour information aux services compétents de la Nouvelle-Calédonie et au service provincial compétent ».*

5. Les conventions résiliées par la décision en litige sont intervenues dans le cadre des dispositions précitées de l'article 35 de la loi du pays du 7 janvier 2009 et de l'article 33 de la délibération du 8 janvier 2009 susvisées et ont pour objet d'organiser les modalités selon lesquelles la société MAD Assistance assure des prestations de transport ou d'accompagnement de vie dans le cadre des aides accordées par le conseil du handicap et de la dépendance.

6. La CAFAT soutient qu'il s'agit de conventions conclues entre personnes morales de droit privé n'impliquant pas l'exercice de prérogatives de puissance publique qui ne comportent aucune clause exorbitante du droit commun et donc que les juridictions administratives ne sont pas compétentes pour juger de la légalité de la décision du 23 décembre 2016 par laquelle ces conventions ont été résiliées.

7. Si les rapports entre les organismes de protection sociale, personnes morales de droit privé, et les auxiliaires médicaux sont en principe des rapports de droit privé, les litiges nés de sanctions prononcées à l'encontre de ces prestataires, qui se rattachent à l'exercice des prérogatives de puissance publique dont ces organismes sont dotés en vue de l'accomplissement de leurs missions de service public, relèvent de la juridiction administrative.

8. Il résulte des dispositions de l'article 33 de la loi du pays du 7 janvier 2009 susvisée que la CAFAT vérifie la conformité et la régularité des déclarations des bénéficiaires, en ce qui concerne leur situation de famille et leurs ressources et est chargée du contrôle financier et comptable du régime d'aides en faveur des personnes en situation de handicap et des personnes en perte d'autonomie. Ces dispositions précisent que les agents de contrôle de la caisse sont habilités à solliciter des administrations les informations nécessaires à l'exercice de leur contrôle et que les constatations matérielles effectuées par ces agents à l'occasion de leurs vérifications et relevées dans leur rapport font foi jusqu'à preuve du contraire.

9. Par un courrier du 22 septembre 2016, notifié le 27 septembre suivant, un contrôleur des prestations sociales agréé et assermenté a communiqué à la société MAD Assistance le résultat d'un rapport d'enquête sur le versement des aides et prestations en faveur des personnes en situation de handicap et des personnes en perte d'autonomie. Il ressort des pièces au dossier que le rapport établit le non-respect des conventions précitées sur plusieurs points et constate plusieurs motifs justifiant la comptabilisation d'indus pour un montant total de 7 611 810 francs CFP pour des prestations facturées mais non réalisées auprès de douze bénéficiaires entre septembre 2014 et juin 2016.

10. En l'absence de réaction de la société MAD Assistance, une lettre de notification d'indu du 28 octobre 2016 lui a été envoyée. Postérieurement à l'avis favorable du conseil du handicap et de la dépendance du 20 décembre 2016, un courrier du 22 décembre suivant, notifié le 26 décembre 2016, l'informe qu'en conséquence des manquements à la réglementation constatés par le contrôleur et mentionnés dans le rapport qui lui a été notifié le 27 septembre 2016, les deux conventions qu'elle a passées avec la CAFAT les 23 mars et 16 avril 2010 sont résiliées à l'issue d'un préavis de trois mois, soit à compter du 1^{er} avril 2017. Cette décision a été annulée par un jugement du 18 mai 2017 du tribunal de céans. Suite à un courrier du 3 août 2017 mettant la société requérante en demeure de produire ses observations sur les griefs précités, le directeur de la CAFAT a, de nouveau, procédé à la résiliation des deux conventions.

11. Cette décision constitue donc une sanction prononcée à l'encontre de la société MAD Assistance qui se rattache à l'exercice des prérogatives de puissance publique dont la CAFAT est dotée en vue de l'accomplissement de ses missions de service public et relève par suite de la compétence de la juridiction administrative.

Sur la fin de non-recevoir :

12. Aux termes de l'article Lp. 22-8 de la loi du pays du 11 janvier 2002 susvisée : « *Les réclamations formées contre les décisions prises par les organismes de sécurité sociale prévus par la présente loi du pays sont soumises dans un délai fixé par délibération du congrès de la Nouvelle-Calédonie à une commission de conciliation et de recours gracieux constituée au sein du conseil d'administration de l'organisme auteur de la décision contestée* ». Aux termes de l'article Lp. 22-9 de cette loi du pays : « *Lorsque la décision du conseil d'administration ou de la commission n'a pas été portée à la connaissance du requérant dans le délai de deux mois, l'intéressé peut considérer sa demande comme rejetée et se pourvoir devant la juridiction compétente* ».

13. La CAFAT soutient que si la décision en litige n'intervient pas dans le cadre de relations conventionnelles de droit privé, alors la société MAD Assistance aurait dû faire précéder l'introduction du présent recours du recours préalable obligatoire prévu par les dispositions précitées des articles Lp. 22-8 et suivant de la loi du pays du 11 janvier 2002.

14. Toutefois, et ainsi qu'il a été dit précédemment, la convention dont le directeur a prononcé la résiliation n'a pas été conclue dans le cadre de la loi du pays du 11 janvier 2002 mais dans celui des dispositions de la loi du pays du 7 janvier 2009 portant création d'un régime d'aides en faveur des personnes en situation de handicap et des personnes en perte d'autonomie. Les décisions prises dans ce cadre n'entrent pas dans le champ d'application de la procédure de recours préalable obligatoire précitée.

Sur le fond :

15. Aux termes de l'article Lp. 105 de la loi du pays du 11 janvier 2002 susvisée : « *La caisse est administrée par un conseil d'administration nommé par arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie...* ». Aux termes de l'article Lp. 108 de cette loi du pays : « *Le conseil d'administration désigne en son sein un président, un vice-président et un secrétaire qui composent le bureau, selon des modalités fixées par délibération du congrès de la Nouvelle-Calédonie. Les prérogatives du président du conseil d'administration sont précisées par une délibération du congrès de la Nouvelle-Calédonie* ». Aux termes de l'article Lp. 112 de cette loi du pays : « *Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de la caisse. Ses compétences sont déterminées par délibération du congrès de la Nouvelle-Calédonie* ». Aux termes de l'article Lp. 113 de cette même loi du pays : « *Le conseil d'administration désigne en son sein le président, les membres titulaires et leurs suppléants des commissions auxquelles il peut déléguer une partie de ses attributions. / Les attributions déléguées sont déterminées chaque année ; elles excluent celles qui lui sont spécialement réservées. / Les règles de fonctionnement des commissions sont définies par délibération du congrès de la Nouvelle-Calédonie* ». Aux termes de l'article Lp. 114 de cette loi du pays : « *Les services de la caisse sont placés sous l'autorité d'un directeur. / Le directeur décide des actions en justice à intenter au nom de la caisse dans les matières concernant les rapports de ladite caisse avec les bénéficiaires des prestations, les cotisants, les producteurs de biens et services médicaux et les établissements de santé ainsi qu'avec son personnel, à l'exception du directeur lui-même. / Dans ces matières, il représente la caisse en justice et dans tous les actes de la vie civile. Il peut donner mandat à cet effet à certains agents de la caisse. / Il informe périodiquement le conseil d'administration des actions qu'il a engagées, de leur déroulement et de leurs suites* ».

16. Aux termes de l'article 57 de la délibération du 19 décembre 2001 susvisée : « *Les dispositions suivantes sont prises en application de l'article Lp. 114 de la loi du pays relative à la sécurité sociale en Nouvelle-Calédonie. / Le directeur assure le fonctionnement de la caisse sous le contrôle du conseil d'administration et des commissions constituées au sein du conseil d'administration dans la limite des délégations qu'elles ont reçues. / ... En matière d'astreinte, de sanctions autres que pénales, de majorations de retard et de créances à l'égard des assurés ou des tiers, le directeur statue sur les demandes de remises gracieuses formulées par tout débiteur de la caisse pour les sommes dont le montant ne dépasse pas le seuil fixé annuellement par le conseil d'administration...* ».

17. Aux termes de l'article 55 de cette délibération : « *Les dispositions suivantes sont prises en application de l'article Lp. 112 de la loi du pays relative à la sécurité sociale en Nouvelle-Calédonie. / Le conseil d'administration a notamment pour rôle réservé : ... 7. de contrôler l'application par le directeur et l'agent comptable des dispositions législatives et réglementaires ainsi que l'exécution de ses propres délibérations ... / Le pouvoir de contrôle dont dispose le conseil d'administration sur le fonctionnement général de la caisse ne l'autorise pas à se substituer ou à donner des injonctions au directeur ou au praticien conseil, chef du service du contrôle médical, dans l'exercice des pouvoirs propres de décision qui sont reconnus à ces*

derniers par les dispositions législatives et réglementaires applicables, ni à annuler ou à réformer les décisions prises à ce titre ».

18. Aux termes de l'article 56 de cette délibération : *« Les dispositions suivantes sont prises en application de l'article Lp. 113 de la loi du pays relative à la sécurité sociale en Nouvelle-Calédonie. / ... Le conseil d'administration crée les commissions suivantes : I. La commission permanente. / Le président de la commission permanente est le président du conseil d'administration. Elle comprend en outre cinq administrateurs issus du conseil d'administration. / Elle peut prendre des décisions dans les domaines limités définis annuellement par le conseil d'administration. ... III. La commission de conciliation et de recours gracieux. La commission de conciliation et de recours gracieux comprend six administrateurs désignés annuellement par le conseil d'administration. / Nonobstant les compétences qui lui sont attribuées en application de l'article Lp. 22-8 de la loi du pays modifiée n° 2001-016 du 11 janvier 2002 relative à la sécurité sociale en Nouvelle-Calédonie, la commission de conciliation et de recours gracieux donne son avis au conseil d'administration qui statue et notifie sa décision aux intéressés ... - en matière d'astreinte, de sanctions autres que pénales, de majorations de retard et de créances à l'égard des assurés ou des tiers, sur les demandes de remises gracieuses formulées par tout débiteur de la caisse pour les sommes dont les seuil et plafond sont fixés annuellement par le conseil d'administration ... »*

19. Aux termes de l'article 57 de la même délibération : *« Les dispositions suivantes sont prises en application de l'article Lp. 114 de la loi du pays relative à la sécurité sociale en Nouvelle-Calédonie. / Le directeur peut déléguer sous sa responsabilité une partie de ses pouvoirs à certains agents de la caisse. / ... En matière d'astreinte, de sanctions autres que pénales, de majorations de retard et de créances à l'égard des assurés ou des tiers, le directeur statue sur les demandes de remises gracieuses formulées par tout débiteur de la caisse pour les sommes dont le montant ne dépasse pas le seuil fixé annuellement par le conseil d'administration ... ».*

20. Les dispositions précitées de la loi du pays du 7 janvier 2009 et de la délibération du 8 janvier 2009 confient à la CAFAT la compétence pour signer les conventions résiliées par la décision en litige. Contrairement à ce que soutient la CAFAT, les dispositions précitées de l'article Lp. 114 de la loi du 11 janvier 2002 ne confèrent pas à son directeur la compétence pour adopter une telle décision. En l'absence de production de délibération du conseil d'administration donnant compétence au directeur de l'établissement, la société MAD Assistance est fondée à soutenir que le directeur de la CAFAT ne justifie pas de sa compétence pour signer l'acte en litige.

21. De plus, la société MAD Assistance soutient que la décision litigieuse est intervenue en méconnaissance de ses droits de la défense. Elle soutient que la CAFAT aurait dû reprendre la procédure *ab initio* à la suite de l'intervention du jugement du tribunal de céans du 18 mai 2017. Elle soutient également que les droits de la défense ont été méconnus dès lors qu'elle n'a pu disposer de l'ensemble des pièces ayant amené la CAFAT à estimer qu'elle avait procédé à la destruction d'un cahier de liaison, à la falsification de factures et à l'usurpation de signatures.

22. Si la CAFAT soutient à bon droit que le jugement précité du 18 mai 2017 n'avait pas pour objet ni pour effet d'invalidier dans leur totalité les constatations faites par un agent assermentés de la CAFAT lors des opérations de contrôles diligentées en 2016, il demeure que la simple possibilité, offerte par le courrier du 3 août 2017 de présenter des observations sur le projet de résiliation des conventions est insuffisante pour permettre à la société mise en cause de se défendre utilement, position soutenue également dans le cadre de la procédure de contestation des décisions de remboursement des trop-perçus, dès lors qu'elle n'a pas disposé de l'ensemble des éléments sur la base desquels cette sanction était envisagée. Le fait que les constatations d'un

agent assermenté font foi jusqu'à preuve du contraire ne dispense pas la caisse de permettre la contradiction par la communication des éléments justificatifs pertinents. La circonstance que la société requérante aurait eu communication de certaines pièces à l'occasion des contentieux exercés devant la juridiction de céans ne permet pas de régulariser la procédure préalable à la sanction. Le moyen tiré de la méconnaissance des droits de la défense doit donc être retenu.

23. La société MAD Assistance est donc fondée à demander l'annulation de la décision du 28 septembre 2017 susvisée.

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

24. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* ».

25. Ces dispositions font obstacle aux conclusions dirigées contre la société MAD Assistance qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante. Dans les circonstances de l'espèce, la CAFAT versera la somme de 150 000 francs CFP à la société MAD Assistance au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision du 28 septembre 2017 du directeur de la CAFAT est annulée.

Article 2 : La CAFAT versera la somme de 150 000 francs CFP à la société MAD Assistance au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions est rejeté.