

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
D'AMIENS**

N° 1900272

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
DE CREIL SUD OISE
COMMUNE DE CREIL

M. Beaujard
Rapporteur

Mme Redondo
Rapporteuse publique

Audience du 23 juin 2022
Décision du 7 juillet 2022

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif d'Amiens

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 24 janvier 2019, 23 février 2022, 23 mars 2022 et 30 mars 2022, la communauté d'agglomération Creil Sud Oise et la commune de Creil, représentées par Me Soler-Couteaux, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 8 janvier 2019 par lequel la directrice générale de l'agence régionale de santé (ARS) des Hauts-de-France a autorisé le transfert géographique des activités de soins en néonatalogie avec soins intensifs et de réanimation néonatale, du site de Creil vers le site de Senlis, au sein du groupe hospitalier public du Sud de l'Oise (GHPSO), avec regroupement des activités de gynécologie-obstétrique et de néonatalogie sans soins intensifs sur le site de Senlis ;

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

Elles soutiennent que :

- l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration ;
- il est insuffisamment motivé ;
- il est entaché d'un vice de procédure tiré de l'absence de prise en compte des rapports de certification de la Haute autorité de santé (HAS) ;

- il est entaché d'un vice de procédure tiré de ce que le conseil de surveillance du groupe hospitalier public du sud de l'Oise n'a pas été consulté à propos de l'évolution du projet d'établissement consistant à regrouper les deux maternités ;

- il méconnaît les dispositions de l'article L. 6122-2 du code de la santé publique dès lors, d'une part, que la directrice générale de l'ARS était en situation de compétence liée pour rejeter la demande et, d'autre part, que le projet autorisé est incompatible avec les objectifs du schéma régional de santé Hauts-de-France ;

- il est entaché d'erreur manifeste au regard de ses conséquences pour les parturientes dès lors que le centre hospitalier de Senlis ne dispose pas de tous les services nécessaires à son activité, notamment d'urgence, permettant d'assurer la sécurité des patients, que cela engendre une désorganisation du service des urgences du centre hospitalier de Creil et parce que le projet est préjudiciable aux patients compte-tenu de la situation particulière existant dans le bassin de vie de la zone n°20 A ;

- il méconnaît le principe de continuité et d'égal accès aux soins.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 février 2022, le directeur général de l'agence régionale de santé des Hauts-de-France conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Les parties ont été invitées à indiquer au tribunal quelles seraient les conséquences d'une annulation rétroactive de l'arrêté du 8 janvier 2019 par lequel l'agence régionale de santé des Hauts de France a autorisé le transfert géographique des activités de soins en néonatalogie avec soins intensifs et de réanimation néonatale, du site du Creil vers le site de Senlis, au sein du groupe hospitalier public du Sud de l'Oise (GHPSO), avec regroupement des activités de gynécologie-obstétrique et de néonatalogie sans soins intensifs sur le site de Senlis.

Par des mémoires, enregistrés les 1^{er}, 8 et 17 juin 2022, l'agence régionale de santé des Hauts-de-France demande à ce que l'annulation prononcée le cas échéant par le tribunal soit différée.

Elle soutient que les locaux de Creil ont été désaffectés, de sorte qu'au regard des pièces versées, et notamment du devis produit, le délai nécessaire à un retour de la maternité de niveau III sur le site de Creil est de trois ans et demi. A titre subsidiaire, un délai de six mois est nécessaire afin de permettre de modifier le schéma régional de santé.

Par un mémoire, enregistré le 8 juin 2022, le groupe hospitalier public du sud de l'Oise, représenté par Me Yahia, conclut à une abrogation à effet différé

Il indique que l'intérêt général s'attache à un maintien temporaire des effets de l'arrêté attaqué et, par suite, à une abrogation à effet différé et déclare s'en rapporter aux observations présentées par l'ARS des Hauts-de-France.

Par des mémoires, enregistrés les 8 et 9 juin 2022, la communauté d'agglomération de Creil Sud Oise et la commune de Creil exposent qu'une annulation différée emporterait des conséquences manifestement excessives, au regard de l'intérêt qui s'attache à ce que les parturientes puissent bénéficier d'une maternité à Creil.

Elles soutiennent qu'il n'y a pas lieu de différer une éventuelle annulation dès lors que le caractère manifeste des conséquences d'une telle annulation n'est pas établi.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la santé publique ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Beaujard, conseiller,
- les conclusions de Mme Redondo, rapporteure publique,
- les observations de Me Vienne, substituant Me Soler-Couteaux et de M. Villemain, président de la communauté d'agglomération de Creil sud Oise et maire de la commune de Creil ;
- les observations de Me Audouin, substituant Me Yahia, pour le groupe hospitalier public du sud de l'Oise ;
- et les observations de Mmes Van Kemmelbeke et Toupet, pour l'agence régionale de santé des Hauts-de-France.

Considérant ce qui suit :

1. Le groupe hospitalier public du sud de l'Oise (GHPSO), né de la fusion des centres hospitaliers de Creil et Senlis en 2012, desservant un bassin de population de 267 700 habitants, disposait, sur ses sites de Creil et Senlis, de deux services de maternité, le premier de niveau III, le second de niveau II A. Le 18 octobre 2018, le GHPSO a demandé à l'agence régionale de santé (ARS) des Hauts-de-France une autorisation de transfert géographique des services de néonatalogie avec soins intensifs et de réanimation néonatale du site de Creil ainsi que de regroupement des activités de gynécologie-obstétrique et de néonatalogie sans soins intensifs sur le seul site de Senlis, situé à environ treize kilomètres du site de Creil. Par un arrêté du 8 janvier 2019, l'agence régionale de santé des Hauts-de-France a donné son accord à ce projet de transfert et de regroupement des maternités du GHPSO sur le seul et unique site de Senlis. Par la présente requête, la communauté d'agglomération de Creil Sud Oise et la commune de Creil demandent au tribunal de prononcer l'annulation de cet arrêté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 6122-1 du code de la santé publique : « *Sont soumis à l'autorisation de l'agence régionale de santé les projets relatifs à la création de tout établissement de santé, la création, la conversion et le regroupement des activités de soins, y compris sous la forme d'alternatives à l'hospitalisation ou d'hospitalisation à domicile, et l'installation des équipements matériels lourds (...)* ». Aux termes de l'article L. 6122-2 du même code : « *L'autorisation est accordée lorsque le projet : / 1° Répond aux besoins de santé de la population identifiés par les schémas mentionnés aux articles L. 1434-7 et L. 1434-10 ; / 2° Est compatible avec les objectifs fixés par ce schéma ; / 3° Satisfait à des conditions d'implantation et à des conditions techniques de fonctionnement. / Des autorisations dérogeant aux 1° et 2° peuvent être accordées à titre exceptionnel et dans l'intérêt de la santé publique après avis de la commission spécialisée de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie compétente pour le secteur sanitaire (...)* ». Aux termes de l'article R. 6122-34 de ce code : « *Une décision de refus d'autorisation (...) ne peut être prise que pour l'un ou plusieurs des motifs suivants : / 1° Lorsque le demandeur n'est pas au nombre des personnes physiques ou morales mentionnées à l'article L. 6122-3 ; / 2° Lorsque les besoins de santé définis par le schéma d'organisation des soins sont satisfaits ; / 3° Lorsque le projet n'est pas compatible avec les objectifs du schéma d'organisation des soins ; / 4° Lorsque le projet n'est pas conforme aux conditions d'implantation des activités de soins et des équipements matériels lourds prises en application de l'article L. 6123-1 et aux conditions techniques de fonctionnement fixées en application de l'article L. 6124-1 (...)* ».

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 1434-3 du code de la santé publique : « *I.- Le schéma régional de santé : 1° Indique, dans le respect de la liberté d'installation, les besoins en implantations pour l'exercice des soins de premier recours mentionnés à l'article L. 1411-11 et des soins de second recours mentionnés à l'article L. 1411-12. (...) 2° Fixe, pour chaque zone définie au a du 2° de l'article L. 1434-9 : a) Les objectifs quantitatifs et qualitatifs de l'offre de soins, précisés par activité de soins et par équipement matériel lourd, selon des modalités définies par décret ; b) Les créations et suppressions d'activités de soins et d'équipements matériels lourds (...)* ». Aux termes de l'article L. 1434-5 du même code : « *Le schéma tient compte : 1° Des exigences d'accessibilité, de qualité, de sécurité, de permanence, de continuité des prises en charge ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 1434-9 du même code : *L'agence régionale de santé délimite : (...) 2° Les zones donnant lieu : a) A la répartition des activités et des équipements mentionnés à l'article L. 1434-3 (...)* ». Aux termes de l'article D. 6121-6 de ce code : « *Les objectifs quantifiés de l'offre de soins qui sont précisés par le schéma d'organisation des soins portent sur les activités de soins et les équipements matériels lourds faisant l'objet du schéma d'organisation des soins mentionnés à l'article L. 1434-9.* ». Enfin aux termes de l'article D. 6121-7 de ce code : « *Les objectifs quantifiés de l'offre de soins mentionnés à l'article D. 6121-6 sont exprimés pour les activités de soins : / 1° Par territoire de santé : nombre d'implantations assurant une activité de soins déterminée, définie à l'article R. 6122-25 (...)* ».

4. Il ressort des pièces du dossier que le schéma régional de santé, établi au titre de la période 2018-2022, prévoit, pour la zone n° 20 A Creil-Senlis, deux implantations actuelles, concernant une maternité de niveau II A, comprenant un service obstétrique et un service néonatal sans soins intensifs, et une maternité de niveau III, comprenant, en outre, un service néonatal avec soins intensifs et un service de réanimation néonatale. Par ailleurs, l'objectif n° 17 de ce schéma régional précise que le site géographique s'entend « *comme un ensemble parcellaire relevant d'une même entité juridique et composé de bâtiments contigus pouvant ou non être séparés par une ou plusieurs voies publiques* ». Enfin, alors que le schéma régional de santé relève que, dans trois zones, respectivement celles de Beauvais, Laon et Soissons-Château-Thierry, il existe une

inadéquation entre le niveau de maternité et l'activité observée, autorisant ainsi des évolutions quant aux implantations existantes, aucune inadéquation ni aucune évolution n'a été retenue en matière de périnatalité pour la zone de Creil-Senlis. Par suite, compte-tenu, d'une part, de ce que les autorisations délivrées sur le fondement de l'article L. 6122-2 du code de la santé publique ont pour objet d'atteindre les objectifs précis et quantifiés définis par le schéma régional de santé et, d'autre part, de la précision de l'objectif n° 17 précité, le regroupement des maternités de niveau II A et de niveau III, relevant d'une même entité juridique, le groupe hospitalier du sud de l'Oise (GHSP0), sur un seul et même site situé à Senlis, est incompatible avec les objectifs du schéma régional de santé des Hauts-de-France, et ce alors même que l'offre de soins reste constante et répond aux besoins de la population. Dès lors, en autorisant un tel projet, l'agence régionale de santé des Hauts-de-France a méconnu les dispositions précitées des articles L. 6122-2 et R. 6122-34 du code de la santé publique et commis une erreur de droit.

5. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, la communauté d'agglomération de Creil Sud Oise et la commune de Creil sont fondées à demander l'annulation de l'arrêté du 8 janvier 2019 par lequel l'agence régionale de santé des Hauts-de-France a autorisé le transfert géographique des services de néonatalogie avec soins intensifs et de réanimation néonatale du site de Creil ainsi que de regroupement des activités de gynécologie-obstétrique et de néonatalogie sans soins intensifs sur le seul site de Senlis.

Sur les conséquences de l'illégalité constatée :

6. L'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu. Toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur, que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif – après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause – de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation. Il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine.

7. L'annulation rétroactive de la décision du 8 janvier 2019 impliquerait de remettre en cause les conditions dans lesquelles les soins ont été prodigués depuis cette date sur le seul site de Senlis, et de compromettre, à l'avenir, sur la zone concernée, l'exigence de permanence des soins érigée en mission de service public par l'article L. 6112-1 du code de la santé publique. En outre, la disparition de l'offre proposée par la maternité de niveau III de Senlis ne pourrait pas être immédiatement compensée par une offre de soins sur le site de Creil. Une telle annulation rétroactive aurait, ainsi, des effets manifestement excessifs. Par suite, compte tenu du motif d'annulation relevé précédemment et alors qu'aucun autre moyen n'est de nature à justifier l'annulation prononcée par le présent jugement, il convient de laisser à l'agence régionale de santé des Hauts-de-France le temps nécessaire lui permettant, soit de prendre un nouvel arrêté de transfert après avoir modifié en cours d'exécution le schéma régional de santé, le cas échéant en

délivrant une autorisation dérogatoire prévue au deuxième alinéa de l'article L. 6122-2 du code de la santé publique, soit de prendre les mesures requises à un retour sur le site de Creil. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce et, en particulier, au regard des conditions procédurales de révision du schéma régional de santé prévues par le code de la santé publique, de ne prononcer l'annulation de la décision attaquée qu'à compter du 6 janvier 2023.

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

8. 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* ».

9. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement, à la communauté d'agglomération Creil Sud Oise et à la commune de Creil, de la somme de 1 000 euros chacune au titre des dispositions précitées.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté du 8 janvier 2019 de l'agence régionale de santé Hauts-de-France, portant autorisation de transfert géographique des activités de soins de néonatalogie avec soins intensifs et de réanimation néonatale, du site de Creil vers le site de Senlis, du groupe hospitalier public du sud de l'Oise (GHPSO), avec regroupement des activités de gynécologie-obstétrique et de néonatalogie sans soins intensifs sur le site de Senlis du GHPSO, est annulé à compter du 6 janvier 2023.

Article 2 : L'Etat versera à la communauté d'agglomération de Creil Sud Oise et à la commune de Creil la somme de 1 000 euros chacune au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la communauté d'agglomération Creil Sud Oise, à la commune de Creil, au groupe hospitalier public du sud de l'Oise et à l'agence régionale de santé des Hauts-de-France.