

Conseil d'État

N° 331151

Mentionné au tables du recueil Lebon

1ère et 6ème sous-sections réunies

M. Vigouroux, président

Mme Christine Grenier, rapporteur

Mme Landais Claire, rapporteur public

SCP ORTSCHIEDT ; SCP BARADUC, DUHAMEL ; SCP BARTHELEMY,
MATUCHANSKY, VEXLIARD, avocats

Lecture du vendredi 4 février 2011

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu, I°) sous le n° 331151, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 26 août et 26 novembre 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour le CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES PEDICURES-PODOLOGUES, dont le siège est 116, rue de la Convention à Paris (75015), représenté par son président en exercice ; le Conseil national demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite par laquelle le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a rejeté sa demande tendant à l'abrogation de l'arrêté du 24 décembre 2007 portant approbation de la convention nationale destinée à organiser les rapports entre les pédicures-podologues libéraux et les caisses d'assurance maladie ;

2°) d'enjoindre au ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat de procéder à cette abrogation dans un délai de quinze jours, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;

3°) d'enjoindre à l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) d'abroger la décision du 4 mars 2008 relative aux actes et prestations pris en charge par l'assurance maladie dans un délai d'un mois, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu, II°) sous le n° 331152, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 26 août et 26 novembre 2009, présentés pour le CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES PEDICURES-PODOLOGUES, représenté par son président en exercice ; le Conseil national demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite par laquelle le ministre de la santé et des sports a rejeté sa demande tendant à l'abrogation de l'arrêté du 24 décembre 2007 portant approbation de la convention nationale destinée à organiser les rapports entre les pédicures-podologues libéraux et les caisses d'assurance maladie ;

2°) d'enjoindre au ministre de la santé et des sports de procéder à cette abrogation dans un délai de quinze jours, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;

3°) d'enjoindre à l'Union nationale des caisses d'assurance maladie d'abroger la décision du 4 mars 2008 relative aux actes et prestations pris en charge par l'assurance maladie dans un délai d'un mois, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;
Vu la Constitution, notamment son article 34 ;

Vu le code de commerce ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le décret n° 2007-1541 du 26 octobre 2007 ;

Vu le décret n° 2007-1000 du 31 mai 2007 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Christine Grenier, chargée des fonctions de Maître des requêtes,

- les observations de la SCP Ortscheidt, avocat du CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES PEDICURES-PODOLOGUES, de la SCP Barthélemy, Matuchansky, Vexliard, avocat de la Fédération nationale des podologues et de la SCP Baraduc, Duhamel, avocat de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie,

- les conclusions de Mme Claire Landais, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Ortscheidt, avocat du CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES PEDICURES-PODOLOGUES, à la SCP Barthélemy, Matuchansky, Vexliard, avocat de la Fédération nationale des podologues et à la SCP Baraduc, Duhamel, avocat de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie ;

Considérant que les requêtes visées ci-dessus présentent à juger les mêmes questions ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Considérant qu'il résulte de l'article L. 162-9 du code de la sécurité sociale alors en vigueur que les rapports entre les organismes d'assurance maladie et les auxiliaires médicaux, au nombre desquels figurent, en vertu du code de la santé publique, les pédicures-podologues, sont définis par une convention nationale conclue entre l'Union nationale des caisses d'assurance maladie et une ou plusieurs des organisations syndicales nationales les plus représentatives de cette profession ; que, sur le fondement de ces dispositions a été conclue, le 18 décembre 2007, la convention nationale destinée à organiser les rapports entre les pédicures-podologues libéraux et l'assurance maladie ; que le CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES PEDICURES-PODOLOGUES demande l'annulation pour excès de pouvoir du refus opposé par le ministre de la santé, de la jeunesse et des sports et le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique à sa demande tendant à l'abrogation de leur arrêté conjoint du 24 décembre 2007 approuvant cette convention ;

Sur les conclusions dirigées contre le refus d'abroger l'arrêté du 24 décembre 2007 :

Considérant que l'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, est tenue d'y déférer, soit que ce règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date ;

En ce qui concerne la légalité externe de l'arrêté :

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 162-15 du code de la sécurité sociale alors en vigueur, les conventions conclues sur le fondement de l'article L. 162-9 du même code sont approuvées par les ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale ;

Considérant qu'en égard aux attributions qui lui étaient confiées en vertu de l'article 1er du décret du 31 mai 2007 alors en vigueur, le ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité ne pouvait être regardé comme chargé de la sécurité sociale au sens de l'article L. 162-15 du code de la sécurité sociale ; que la seule circonstance que certaines stipulations de la convention litigieuse soient relatives aux pédicures-podologues salariés n'était pas de nature à imposer qu'elle fût approuvée par le ministre chargé du travail ; que, par suite, le CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES PEDICURES-PODOLOGUES n'est pas fondé à soutenir que l'arrêté attaqué serait irrégulier faute d'avoir été signé par le ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'il résulte du 1° du I de l'article L. 162-14-1 du code de la sécurité sociale qu'il appartenait à la convention nationale des pédicures-podologues, approuvée par arrêté interministériel, de définir les tarifs des honoraires, rémunérations et frais accessoires dus aux professionnels par les assurés sociaux ; que, par suite, l'arrêté attaqué n'institue pas lui-même un régime nouveau ayant directement pour effet d'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente, au sens de l'article L. 462-2 du code de commerce alors applicable, mais se borne à en fixer les modalités d'application pour la profession concernée ; qu'il suit de là que, contrairement à ce qui est soutenu, le Conseil de la concurrence n'avait pas à être consulté préalablement à l'édition de cet arrêté ;

Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes du dernier alinéa de l'article L. 162-15 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction en vigueur à la date de l'arrêté attaqué, l'Union nationale des caisses d'assurance maladie soumet pour avis à l'Union nationale des organismes d'assurance maladie complémentaire, avant transmission aux ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale, toute mesure conventionnelle ayant pour effet une revalorisation des tarifs des honoraires, rémunérations et frais accessoires mentionnés au 1° du I de l'article L. 162-14-1 ou des rémunérations mentionnées par les conventions ou accords prévus aux articles L. 162-5, L. 162-9, L. 162-12-2, L. 162-12-9, L. 162-14, L. 162-32-1 et L. 322-5 (...); que la convention litigieuse se substitue aux conventions départementales antérieurement conclues sur le fondement de l'article L. 162-11 du code de la sécurité sociale, qui ne sont pas au nombre des conventions ou accords mentionnés à l'article L. 162-15 et à l'article L. 162-12-2 auquel celui-ci renvoie; que, dès lors, le CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES PEDICURES-PODOLOGUES ne saurait utilement soutenir que l'arrêté attaqué serait irrégulier faute d'avoir été précédé de la consultation de l'Union nationale des organismes d'assurance maladie complémentaire;

En ce qui concerne la légalité interne de l'arrêté :

Quant au champ d'application de la convention :

Considérant qu'en l'absence d'une habilitation expresse du législateur, les partenaires conventionnels ne tiennent pas compétence de l'article L. 162-9 du code de la sécurité sociale pour exclure du champ d'application conventionnel les professionnels de santé en raison de leurs conditions d'exercice; que si l'article R. 4322-44, introduit dans le code de la santé publique par le décret du 26 octobre 2007 portant code de déontologie des pédicures-podologues, fait interdiction aux pédicures-podologues de dispenser des actes dans des locaux commerciaux, il résulte de ce qui précède que les partenaires conventionnels n'étaient pas compétents pour exclure, comme ils l'ont fait à l'article 1.1 de la convention, des pédicures-podologues de son champ d'application au seul motif qu'ils exerceraient dans des locaux commerciaux; que le CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES PEDICURES-PODOLOGUES est, par suite, fondé à demander l'annulation du refus des ministres compétents d'abroger dans cette mesure l'arrêté du 24 décembre 2007;

Quant à la prise en charge des soins de prévention des lésions des pieds des personnes diabétiques :

Considérant, en premier lieu, que les partenaires conventionnels se sont bornés, par l'article 2.3 de la convention litigieuse, à proposer la création d'une lettre-clé intitulée POD correspondant à des soins de prévention des lésions des pieds des personnes diabétiques effectués en cabinet, et à en fixer le tarif sous réserve de la modification, par l'Union nationale des caisses d'assurance maladie, de la liste prévue par l'article L. 162-1-7 du code de la sécurité sociale; que, par suite, le CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES PEDICURES-PODOLOGUES ne peut utilement soutenir que les partenaires conventionnels auraient incompétamment exclu la prise en charge de tels soins lorsqu'ils sont délivrés au domicile des patients;

Mais considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article L. 162-14-1 du code de la sécurité sociale, les conventions régissant les rapports entre les organismes d'assurance maladie et les auxiliaires médicaux prévues à l'article L. 162-9 de ce code définissent les tarifs des

honoraires, rémunérations et frais accessoires dus aux professionnels par les assurés sociaux ; qu'aux termes de l'article R. 162-52 du même code : Les tarifs fixés en application des conventions mentionnées à l'article L. 162-14-1 sont déterminés d'après une liste des actes et prestations établie dans les conditions prévues à l'article L. 162-1-7 ; qu'aux termes de l'article L. 162-1-7 de ce code : La prise en charge ou le remboursement par l'assurance maladie de tout acte ou prestation réalisé par un professionnel de santé, dans le cadre d'un exercice libéral ou d'un exercice salarié auprès d'un autre professionnel de santé libéral, ou en centre de santé ou dans un établissement ou un service médico-social (...) est subordonné à leur inscription sur une liste. (...) L'inscription sur la liste peut elle-même être subordonnée au respect d'indications thérapeutiques ou diagnostiques, à l'état du patient ainsi qu'à des conditions particulières de prescription, d'utilisation ou de réalisation de l'acte ou de la prestation (...). Les conditions d'inscription d'un acte ou d'une prestation, leur inscription et leur radiation sont décidées par l'Union nationale des caisses d'assurance maladie ; qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions qu'il n'appartient qu'à l'Union nationale des caisses d'assurance maladie d'inscrire un acte nouveau sur la liste des actes et prestations pris en charge par l'assurance maladie ; que, toutefois, si les partenaires conventionnels, à qui il appartient de fixer le tarif de chaque acte figurant sur cette liste, peuvent fixer les tarifs d'actes nouveaux dont ils définissent, le cas échéant, le contenu et les modalités d'exécution, l'approbation des stipulations de la convention ne peut alors intervenir que postérieurement à l'inscription par l'Union nationale des caisses d'assurance maladie de l'acte ou de la prestation envisagée par la convention sur la liste prévue à l'article L. 162-1-7 ;

Considérant que l'article 2.2 de la convention litigieuse prévoit que la prise en charge des soins de prévention des lésions des pieds des personnes diabétiques, une fois inscrits sur la liste fixée à l'article L. 162-1-7 du code de la sécurité sociale, sera subordonnée à la détention d'un diplôme universitaire de diabétologie ou à la justification d'une expérience professionnelle évaluée et attestée par l'association nationale de recherche et d'évaluation en pédicurie podologie, dans l'attente de la mise en place de la formation professionnelle continue ; que les partenaires conventionnels ont, par ces stipulations, entendu prescrire les conditions auxquelles la facturation des soins correspondant à la lettre-clé POD , dont ils recommandaient la création à l'article 2.1, devait être soumise ; qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus, et en l'absence, à la date de l'arrêté litigieux, de décision par laquelle l'Union nationale des caisses d'assurance maladie aurait elle-même, dans les limites de sa compétence, prévu de telles conditions, que les ministres ne pouvaient légalement approuver ces stipulations entachées, dans cette mesure, d'incompétence ; que, par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens portant sur ces dispositions, le CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES PEDICURES-PODOLOGUES est fondé à demander l'annulation du refus des ministres concernés d'abroger l'arrêté du 24 décembre 2007 en tant qu'il les approuve ;

Quant aux tarifs :

Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des articles L. 162-9, L. 162-12-2, L. 162-12-9 et L. 162-14-1 du code de la sécurité sociale, applicables en l'espèce, que les rapports entre l'Union nationale des caisses d'assurance maladie, d'une part, et les pédicures-podologues, les infirmiers et les masseurs kinésithérapeutes, d'autre part, font l'objet de conventions distinctes pour chacune de ces trois professions, et que ces conventions définissent chacune les tarifs des honoraires, rémunérations et frais accessoires dus aux professionnels par les assurés sociaux ; que le CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES PEDICURES-PODOLOGUES ne peut utilement soutenir que les tarifs dont bénéficient les professionnels dont elle a la charge, qui diffèrent de ceux applicables aux infirmiers et aux masseurs-kinésithérapeutes à raison d'actes

prétendument analogues, méconnaîtraient le principe d'égalité, dès lors qu'une telle différence de traitement entre ces professions résulte de la soumission de chacune d'elles, par la loi, à des régimes conventionnels distincts ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en approuvant la convention en ce qu'elle fixe à 0,63 euros le tarif de la lettre-clé AMP correspondant à des actes de pédicurie réalisés par des pédicures-podologues, les ministres compétents auraient entaché leur appréciation d'une erreur manifeste ; qu'en tout état de cause, la fixation de ce tarif n'a nullement pour effet de créer une distorsion de concurrence entre les pédicures-podologues et les autres professionnels susceptibles de réaliser de tels actes ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu d'annuler les décisions du ministre de la santé et des sports et du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique refusant d'abroger l'arrêté du 24 décembre 2007 en tant seulement qu'il approuve les dispositions de l'article 1.1 de la convention en ce qu'elles excluent du champ d'application de la convention les pédicures-podologues exerçant leur profession dans des locaux commerciaux dans les conditions prévues au II de l'article 2 du décret du 26 octobre 2007 et les dispositions de l'article 2.2 de cette convention subordonnant la prise en charge des soins de prévention des lésions des pieds des personnes diabétiques à des conditions de diplômes, d'expérience professionnelle ou de suivi d'une formation professionnelle ; que le surplus des conclusions dirigées contre ces décisions doit être rejeté ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

Considérant, en premier lieu, que l'annulation prononcée ci-dessus implique nécessairement qu'il soit procédé à l'abrogation de l'arrêté du 24 décembre 2007 dans la même mesure ; qu'il y a lieu d'enjoindre au ministre chargé de la santé et au ministre chargé du budget de procéder à cette abrogation dans le délai d'un mois à compter de la présente décision ; qu'il n'y a pas lieu, en revanche, d'assortir cette injonction d'une astreinte ;

Considérant, en second lieu, que l'annulation ainsi prononcée n'implique nullement, en l'absence de conclusions dirigées contre un éventuel refus d'abroger la décision de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie du 4 mars 2008 inscrivant sur la liste des actes et prestations pris en charge par l'assurance maladie les actes de prévention de pédicurie-podologie, qu'il soit procédé à cette abrogation ; que ces conclusions à fin d'injonction doivent donc être rejetées ;

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

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement au CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES PEDICURES-PODLOGUES d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; que ces dispositions font en revanche obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge du CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES PEDICURES-PODOLOGUES, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, au même titre ; que les conclusions présentées à ce même titre par la Fédération nationale des podologues et par l'Union nationale des caisses d'assurance maladie ne peuvent, par suite, qu'être rejetées ;

D E C I D E :

Article 1er : Les décisions implicites du ministre de la santé et des sports et du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique rejetant la demande du CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES PEDICURES-PODOLOGUES tendant à l'abrogation de l'arrêté du 24 décembre 2007 portant approbation de la convention nationale destinée à organiser les rapports entre les pédicures-podologues libéraux et les caisses d'assurance maladie sont annulées en tant qu'elles refusent l'abrogation de cet arrêté en ce qu'il approuve les dispositions de l'article 1.1 de la convention excluant du champ d'application de la convention les pédicures-podologues autorisés à exercer leur profession dans des locaux commerciaux dans les conditions prévues au II de l'article 2 du décret du 26 octobre 2007 et les dispositions de l'article 2.2 de cette convention subordonnant la prise en charge des soins de prévention des lésions des pieds des personnes diabétiques à des conditions de diplômes, d'expérience professionnelle ou de suivi d'une formation professionnelle ;

Article 2 : Il est enjoint au ministre du travail de l'emploi et de la santé et au ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement d'abroger l'arrêté du 24 décembre 2007 dans la mesure mentionnée à l'article 1er, dans un délai d'un mois à compter de la présente décision.

Article 3 : L'Etat versera au CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES PEDICURES-PODOLOGUES une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions du CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES PEDICURES-PODOLOGUES et les conclusions présentées pour l'Union nationale des caisses d'assurance maladie et pour la Fédération nationale des podologues au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetés.

Article 5 : La présente décision sera notifiée au CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES PEDICURES-PODOLOGUES, à l'Union nationale des caisses d'assurance maladie, à la Fédération nationale des podologues, au ministre du travail de l'emploi et de la santé et au ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement.