

Décision de la Cour administrative d'appel n° 24PA00476 du 28 janvier 2026

Cour d'appel de Paris

3ème chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme C... a demandé au tribunal administratif de la Polynésie française d'annuler l'arrêté n° 87/PR du 14 février 2023 par lequel le président de la Polynésie française a autorisé Mme E... A... à bénéficier d'une convention en qualité de médecin spécialiste en dermatologie en zone un, nord de Tahiti, avec liberté de choix du lieu d'installation, d'annuler pour excès de pouvoir le refus du président de la Polynésie française de lui accorder une autorisation de conventionnement et d'enjoindre au président de la Polynésie française de donner une suite favorable à sa demande de conventionnement en qualité de dermatologue officiant à Punaauia.

Par un jugement n° 2300089 du 28 novembre 2023, le tribunal administratif de Polynésie française a rejeté la requête de Mme C....

Procédure devant la Cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 30 janvier et 15 juillet 2024, Mme B... C..., représentée par Me Lenoir, demande à la Cour :

1°) d'annuler ce jugement du 28 novembre 2023 du tribunal administratif de Polynésie française ;

2°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 14 février 2023 ;

3°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision de refus du Président de la Polynésie française, matérialisée par un courriel du 17 février 2023, de l'autoriser à adhérer, en tant que médecin spécialiste en dermatologie, à la convention médicale mise au point par la caisse de prévoyance sociale ;

4°) de mettre à la charge de la Polynésie française le versement d'une somme de 3 000 euros (357 990 F CFP) en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

En ce qui concerne la régularité du jugement :

- le jugement est irrégulier dès lors qu'il est entaché d'une omission à statuer ou, à tout le moins, est

insuffisamment motivé, dans la mesure où les premiers juges n'ont pas répondu, ou, à tout le moins, ont insuffisamment répondu aux moyens relatifs à l'absence de représentants des trois régimes de protection sociale de la Polynésie française, à la régularité de la désignation des représentants des différents syndicats de médecins, à l'incompétence négative commise par le Président de la Polynésie française résultant de l'absence d'adoption par le conseil des ministres de la Polynésie française de l'arrêté prévu par l'article 4 de la délibération n° 98-164 APF du 15 octobre 1998, à la méconnaissance par la commission de régulation de sa compétence en tant qu'organisme seulement chargé de l'examen des dossiers de demande de conventionnement dans la mesure où cette commission s'est transformée en comité de sélection professionnelle, voire en jury de concours, en portant une appréciation sur les mérites respectifs des pétitionnaires, et enfin de l'absence de réponse au moyen tiré de l'existence d'un contrôle entier, et non restreint, du juge sur la légalité d'un refus de conventionnement ;

- les premiers juges n'ont pas analysé avec l'objectivité requise les arguments des deux parties, privilégiant l'argumentation de la Polynésie française et les déclarations de Mme A... en dépit, s'agissant de cette dernière, de leur caractère hypothétique concernant l'extension de son activité future ;

En ce qui concerne l'arrêté n° 87/PR du 14 février 2023 :

- l'avis émis par la commission de régulation des conventionnements des médecins est irrégulier ; la commission était irrégulièrement constituée dès lors que les modalités de nomination des membres de cette commission n'ont pas été posées par un acte publié au journal officiel de la Polynésie française ; aucune disposition régissant le fonctionnement de la commission de régulation des conventionnements ne prévoit sa saisine sur la base du dossier qui lui a été demandé ; alors que la délibération n° 98-164 APF du 15 octobre 1998 prévoit en son article 3 que chaque régime de protection sociale désigne un représentant (régime des salariés, des non-salariés et régime de solidarité territoriale), les trois représentants étaient tous membres du conseil d'administration de la caisse de prévoyance sociale ; aucune des pièces du dossier ne permet de s'assurer que les représentants des différents syndicats de médecins ont été régulièrement habilités par leurs instances syndicales ;

- les personnes invitées par la commission ne se sont pas limitées à intervenir lorsque leur avis a été sollicité mais ont participé activement à la sélection des candidatures ainsi que le démontre le procès-verbal de la séance du 8 décembre 2022, notamment en raison de l'intervention du

Dr D... ; en outre, le Dr D... aurait dû être invitée à quitter la salle de réunion une fois que la commission s'était estimée suffisamment éclairée à la suite de son intervention :

- la composition de la commission était irrégulière en raison de la présence, dans ses rangs, de représentants des organisations syndicales de médecins, laquelle est de nature à défavoriser les candidats qui ne sont pas affiliés à une organisation syndicale ;

- la commission n'était pas compétente, en lieu et place du conseil des ministres, pour définir les critères au vu desquels elle émet un avis sur l'opportunité ou non d'accorder le conventionnement sollicité ; elle ne pouvait, par suite, soumettre les postulants au respect de conditions non prévues par un texte légal ou réglementaire ;

- la commission de régulation a irrégulièrement fondé son appréciation des mérites de sa candidature sur la base de critères n'ayant pas à être pris en considération à titre principal, comme la maîtrise de la langue tahitienne, tout en omettant de se prononcer sur les critères essentiels définis par l'article 4 de la délibération du 15 octobre 1998 ; à supposer même que le conseil des ministres ait pu permettre à la commission de se référer aux critères définis par l'article 5 de la délibération du 15 octobre 1998, il n'en demeure pas moins que la commission n'a aucunement pris en considération les critères définis par l'article 4, qui sont pourtant les critères essentiels à prendre en compte ; le fait que la commission puisse éventuellement se référer aux critères de l'article 5 ne la dispensait pas pour autant de prendre en considération les critères de l'article 4 ; en tout état de cause, la commission ne pouvait prendre en considération d'autres critères que ceux de l'article 5 ; aucune disposition réglementaire ne prévoit les modalités d'organisation des épreuves, et notamment que chaque candidat doit passer une épreuve d'entretien oral suivie de questions ;
- l'arrêté par lequel le président de Polynésie française a retenu le dossier de Mme A... est entaché d'une erreur d'appréciation ;
- la décision en litige est illégale en raison de l'illégalité des articles 2 et 4 de la délibération n° 98-164 APF du 15 octobre 1998 et de l'arrêté n° 1804 CM du 27 décembre 2000 ; ces dispositions sont, en effet, entachées d'inconstitutionnalité dès lors qu'elles portent atteinte à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle garanties par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

En ce qui concerne les conclusions dirigées contre le courrier électronique du 17 février 2023 :

- ses conclusions sont recevables s'agissant d'un acte faisant grief.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 mai 2024, la Polynésie française, représentée par Me Quinquis, conclut, à titre principal, au rejet des conclusions dirigées contre le courrier électronique du 17 février 2023 et à titre subsidiaire, au rejet de la requête et à la confirmation du jugement attaqué.

La Polynésie française soutient que :

- à titre principal, les conclusions de la requête dirigées contre le courrier électronique du 17 février 2023 sont irrecevables dès lors que cet acte ne peut être qualifié de décision de l'administration ;
- à titre subsidiaire, les moyens invoqués par Mme C... sont infondés.

Par des observations, enregistrées le 22 avril 2024, Mme E... A..., représentée par Me Millet, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de Mme C... une somme de 5 000 euros en

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

Elle soutient que les moyens invoqués par Mme C... sont infondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;
- la loi du pays n° 2020-34 du 8 octobre 2000 ;
- la délibération n° 99-86 APF du 20 mai 1999 ;
- la délibération n° 98-164 APF du 15 octobre 1998 ;
- la délibération n° 95-109 AT du 3 août 1995 modifiée ;
- l'arrêté n° 1804 CM du 27 décembre 2000 ;
- l'arrêté n° 980 CM du 10 juin 2021 ;
- 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. Pény,
- les conclusions de Mme Dégardin, rapporteure publique,
- et les observations de Me Goasmat-Arnold, représentant Mme A....

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté n° 939 CM du 9 juin 2022, le conseil des ministres de la Polynésie française a fixé les quotas de conventionnements complémentaires des médecins libéraux pour l'année 2022 et a ouvert un conventionnement pour un médecin spécialisé en dermatologie en zone 1 avec liberté de choix du lieu d'installation dans cette zone. Mme C..., médecin spécialiste en dermatologie-vénérologie depuis 2019, a exercé cette spécialité entre mai 2018 et juin 2019 à Brest et à Morlaix. Le 17 juin 2022, elle a sollicité auprès du directeur de la caisse de prévoyance sociale un conventionnement de la Polynésie française en vue d'ouvrir un cabinet de dermatologie-vénérologie dans la zone 1. Elle a été informée le 17 février 2023, par courrier électronique, que sa demande de conventionnement avait été rejetée. Par un arrêté N°87/PR du 14 février 2023, Mme A..., médecin dermatologue, a été autorisée à bénéficier d'une

convention en qualité de médecin spécialiste en dermatologie en zone 1, nord de Tahiti, avec liberté de choix du lieu d'installation. Mme C... a demandé au tribunal administratif de la Polynésie française d'annuler l'arrêté n°87/PR du 14 février 2023 par lequel le président de la Polynésie française a autorisé Mme A... à bénéficier d'une convention en qualité de médecin spécialiste en dermatologie, d'annuler pour excès de pouvoir le refus du président de la Polynésie française de lui accorder une autorisation de conventionnement et d'enjoindre au président de la Polynésie française de donner une suite favorable à sa demande de conventionnement en qualité de dermatologue officiant à Punaauia. Par un jugement n° 2300089 du 28 novembre 2023, dont elle relève appel, le tribunal administratif de Polynésie française a rejeté la requête de Mme C....

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne les conclusions dirigées contre le courrier électronique du 17 février 2023 :

2. Il ressort des pièces du dossier que le courriel de l'administration polynésienne du 17 février 2023 se borne à informer Mme C... que sa candidature n'a pas été retenue, en réponse au courriel qu'elle avait elle-même adressé. Eu égard à sa teneur et à la qualité de son signataire, ce courriel n'avait que pour objet d'informer l'intéressée du rejet de sa candidature par l'autorité compétente et ne revêt pas le caractère d'une décision susceptible de faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir. Par conséquent, et ainsi que le fait valoir en défense la Polynésie française, les conclusions dirigées contre ce courriel doivent être rejetées comme irrecevables.

En ce qui concerne la légalité de l'arrêté n° 87/PR du 14 février 2023 :

3. D'une part, l'article 2 de la délibération n° 98-164 APF du 15 octobre 1998 dispose que : « Sans porter atteinte à la liberté d'installation des médecins libéraux, un gel des conventionnements visés au titre 2 de la délibération n° 95-109 AT du 3 août 1995 est instauré dans les archipels des îles du Vent et des îles Sous-le-Vent, à compter de la publication de la présente délibération jusqu'au 31 décembre 2000 (...) / Pendant la durée de ce gel, des dérogations pourront être accordées par arrêté pris en conseil des ministres, après avis de la commission définie ci-dessous, qui examine les demandes de conventionnement notamment au regard des critères suivants : / - besoins de la population ; / - lieu d'installation ; / - connaissance de la Polynésie française ; / - maîtrise ou compréhension de la langue tahitienne ; / - exercice antérieur de la profession en Polynésie française ; / - date de la demande. (...) / ». Aux termes de l'article 4 de cette même délibération : « Au-delà de la période transitoire, un arrêté pris en conseil des ministres après avis de la commission définie à l'article 3 ci-dessus peut fixer pour les médecins libéraux, par zone géographique, sur la base des données démographiques et après analyse de l'offre de soin existante, le nombre de nouveaux conventionnements pouvant être conclus ainsi que les modalités d'examen des demandes de

conventionnement ». Et aux termes de l'article 1er de l'arrêté n° 1804 CM du 27 décembre 2000 : « Conformément à l'article 4 des délibérations n° 98-164 du 15 octobre 1998, n° 99-85, n° 99-86 et n° 99-87 APF du 20 mai 1999 relatives à la régulation des conventionnements des professionnels de santé du secteur privé, le présent arrêté fixe le nombre et les modalités d'examen des conventionnements pouvant être conclus, par zones géographiques, entre la C.P.S. et les professionnels de santé du secteur privé, à compter du 1er janvier 2001 ». Selon l'article 5 de ce même arrêté : « Au regard des critères fixés au 3e alinéa de l'article 2 des délibérations visées à l'article 1er du présent arrêté, les conventionnements visés aux articles 3 et 4 précédents sont accordés par arrêté pris en conseil des ministres, après avis et selon les modalités d'instruction prévues par le fonctionnement des commissions de régulation des conventionnements ».

4. D'autre part, aux termes de l'article 3 de la délibération n° 98-164 APF du 15 octobre 1998 : « Il est créé une commission chargée de donner des avis en matière de régulation des conventionnements des médecins privés. (...) / Elle peut entendre toute personne qu'elle jugera utile pour formuler ses avis. (...) / La commission délibère à la majorité des membres présents ou représentés, le quorum des membres présents ne pouvant être inférieur à cinq. / (...) La commission peut fixer ses règles de fonctionnement interne par un règlement intérieur ».

5. Les dispositions de l'article 5 de la délibération n° 98-164 APF du 15 octobre 1998 ne font pas obstacle à ce que la commission de régulation prenne en compte d'autres critères que ceux qu'elle énumère, cet article ne fixant pas de liste limitative, ainsi qu'il résulte de l'usage de l'adverbe « notamment ». Toutefois, ces éventuels critères supplémentaires ne sauraient être dépourvus de lien avec l'examen de la qualité intrinsèque des candidatures soumises à l'avis de la commission en vue d'un conventionnement dans la spécialité demandée.

6. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier, en particulier procès-verbal de la séance du 8 décembre 2022, que le Dr D... n'a pas été invitée à quitter la salle lors du délibéré des membres de la commission, alors qu'elle avait précédemment participé aux débats en tant que personne entendue par la commission au titre de l'article 3 de la délibération n° 98-164 APF du 15 octobre 1998, et qu'en outre ses propos étaient favorables à la candidature de Mme A..., ayant indiqué en particulier qu'elle pensait que « cette année (...) le Dr A... a plus de légitimité ». En délibérant en présence du Dr D..., la commission a entaché d'irrégularité la tenue des débats et privé le Dr C... de la garantie s'attachant à ce que la décision de la commission ne soit prise qu'en présence de ses membres de droit. Eu égard à la teneur des propos du Dr D..., cette irrégularité est également susceptible d'avoir exercé une influence sur le sens de l'avis de la commission et, par suite, sur l'arrêté du 14 février 2023.

7. En second lieu, et au surplus, il ressort des pièces du dossier que la commission, dans le cadre de

l'examen des deux candidatures des Docteurs C... et A..., a considéré, ainsi qu'en atteste le procès-verbal de la séance du 8 décembre 2022, que les deux dossiers étaient proches au regard des critères mentionnés à l'article 5 de la délibération n° 98-164 APF du 15 octobre 1998, la présidente ayant alors proposé de tenir compte d'autres critères, caractérisés par le contenu du projet, la possibilité pour les praticiens concernés de « rebondir », notamment en exerçant sans conventionnement, ou encore de poursuivre leur activité sur l'île. Si la commission pouvait effectivement tenir compte du contenu de chaque projet, il ressort des pièces du dossier, ainsi qu'il a été dit, que ceux-ci ont été jugés proches voire équivalents. En revanche, eu égard à la finalité des dispositions en cause qui visent le conventionnement de médecins dans une spécialité donnée dans le cadre de l'examen de la qualité intrinsèque de chaque candidature, la commission ne pouvait prendre en compte des critères ne se rattachant pas en tant que tel aux mérites des dossiers examinés. En l'espèce, la circonstance que Mme C... ait affirmé devant la commission qu'elle exercerait quoi qu'il en soit sans conventionnement ou encore que les deux candidates conservaient, du point de vue de la commission, la possibilité de « rebondir », soit pour le Dr A... d'exercer au sein du centre hospitalier de Polynésie française et pour le Dr C... d'exercer sans conventionnement, apparaissent dépourvus de lien avec l'examen intrinsèque du mérite de leur candidature, ni ne se rattachent aux critères déjà mentionnés. Enfin, si un autre membre de la commission a quant à lui indiqué qu'il souhaitait s'en tenir aux critères réglementaires, il ressort néanmoins suffisamment du procès-verbal de la séance que les critères précédemment mentionnés ont également été intégrés à la réflexion des membres de la commission. Une telle prise en compte de ces critères a été de nature à exercer une influence sur le sens de cet avis ainsi que, par suite, sur le sens de l'arrêté attaqué. Il s'ensuit que Mme C... est fondée à soutenir que, ce faisant, la commission, a entaché son avis d'irrégularité au regard des dispositions de l'article 5 de la délibération n° 98-164 APF du 15 octobre 1998. Elle est, par conséquent, également fondée à soutenir que c'est à tort que les premiers juges ont rejeté ses conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 14 février 2023.

8. Par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner la régularité du jugement attaqué ni les autres moyens de la requête, Mme C... est fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 14 février 2023.

Sur les frais liés au litige :

9. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de la Polynésie française une somme de 150 000 F CFP au titre des frais exposés par Mme C... et non compris dans les dépens. Ces mêmes dispositions font en revanche obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de Mme C..., qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, au titre des frais exposés par Mme A... sur le fondement des mêmes dispositions et non compris dans les dépens.

D É C I D E :

Article 1er : Le jugement n° 2300089 du 28 novembre 2023 du tribunal administratif de Polynésie française est annulé.

Article 2 : L'arrêté du 14 février 2023 est annulé.

Article 3 : La Polynésie française versera à Mme C... une somme de 150 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à Mme B... C..., à Mme E... A... et à la Polynésie française. Copie en sera adressée au haut-commissaire de la République en Polynésie française.

Délibéré après l'audience du 8 janvier 2026, à laquelle siégeaient :

- M. Delage, président de chambre,
- Mme Julliard, présidente assesseure,
- M. Pény, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 28 janvier 2026.

Le rapporteur,

A. PENY

Le président,

Ph. DELAGE

Le greffier,

E. MOULIN

La République mande et ordonne au haut-commissaire de la République en Polynésie française en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.