

Décision du Tribunal administratif n° 2300089 du 28 novembre 2023

Tribunal administratif de Polynésie française

1ère Chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 23 mars 2023 et des mémoires enregistrés les 13 juin, 10 août et 12 septembre 2023, Mme F.. B., représentée par la Selarl Tang et Dubau, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n°87/PR du 14 février 2023 par lequel le président de la Polynésie française a autorisé Mme E.. A.. épouse C.. 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 ;

2°) d'annuler pour excès de pouvoir le refus du président de la Polynésie française de lui accorder une autorisation de conventionnement ;

3°) 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 ;

4°) de mettre à la charge de la Polynésie française une somme de 250 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

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, la liste nominative des membres de cette commission n'a pas été publiée ; 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 sont membres du conseil d'administration de la caisse de prévoyance sociale ; aucune des pièces du dossier ne permet de savoir si les représentants des différents syndicats de médecins ont été régulièrement désignés par leurs instances syndicales ; la commission de régulation a délibéré en présence de personnes qui n'avaient pas la qualité de membre (le directeur de la CPS, le médecin inspecteur A., et la présidente de l'association des jeunes médecins polynésiens) ; ces invités ne se sont pas limités à intervenir lorsque leur avis a été sollicité mais ont participé activement à la sélection des candidatures comme le démontre le procès-verbal de la séance du 8 décembre 2022 ;

- la composition de la commission est régulièrement déterminée et aucune disposition applicable ne prévoit la présence de membres " invités " ; le Dr Penanhoat n'avait pas à formuler son avis et la commission ne pouvait pas prendre en considération l'affiliation syndicale d'un postulant ;

- la procuration donnée par Mme A.. à M. A.. ne repose sur aucun fondement légal ;

- la commission ne pouvait prendre d'autres critères en considération que ceux posés à l'article 4 de la délibération du 15 octobre 1998 ;

- le conseil des ministres ne peut sans méconnaître sa propre compétence renvoyer à la CPS le soin de fixer les mesures qu'impliquent la mise en œuvre de sa délibération ;
- l'arrêté par lequel le président de Polynésie française a retenu Mme A.. est entaché d'une erreur d'appréciation ; celle-ci a demandé à s'installer à Papeete alors que cette commune dispose de quatre spécialistes exerçant à proximité les uns des autres ; elle ne dispose pas d'un local susceptible d'exercer son activité ; l'arrêté ne permet pas de répartir de manière équilibrée l'offre de soins en dermatologie puisque des communes aussi importantes que Punaauia et Mahina ne disposeront pas d'un spécialiste en dermatologie ;
- l'article 2 de la délibération précitée du 15 octobre 1998 vise à fixer, jusqu'au 31 décembre 2000, des règles temporaires applicables durant la période de gel des conventionnements de médecins, les critères définis par le 5° de l'article 2 ne peuvent donc servir à départager les candidatures présentées sur le fondement de l'article 4 de la délibération précitée du 29 octobre 1998 ; conformément à ce même article c'est au conseil des ministres qu'il appartient de : " fixer les modalités d'examen des demandes de conventionnement " ;
- la commission a procédé à des auditions sans que celles-ci n'aient été prévues par les textes en vigueur, la candidature de Mme A.. a été examinée après l'intervention d'une personne qui n'avait pas qualité ni autorité pour émettre un avis ;
- il ressort des pièces du dossier que la commission s'est fondée sur d'autres éléments que ceux mentionnés à l'article 2 de la délibération précitée du 29 octobre 1998, dont l'applicabilité est au demeurant contestée, entachant ainsi son appréciation ;
- la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit : le gel des conventionnements ne trouve plus à s'appliquer depuis le 1er janvier 2000 ; le professionnel de santé qui demande à être conventionné bénéficie d'un droit à bénéficier des dispositions de la convention ;
- Il ressort du PV de la réunion de la commission du 8 décembre 2022 que sa candidature correspond mieux aux attentes de la Polynésie française que celle de Mme A.. ;
- le juge exerce un contrôle entier sur la décision de refus de conventionnement et non un contrôle restreint comme le soutient la défense.

En ce qui concerne le refus opposé à Mme B.. :

- il s'agit bien d'une décision faisant grief et ses conclusions sont recevables ;
- ce refus n'est pas motivé alors que l'attribution d'un conventionnement constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions réglementaires pour l'obtenir en application du 6° de l'article LP. 18 de la loi du pays n° 2020-34 du 8 octobre 2000 ;
- cette décision est entachée d'une erreur d'appréciation.

Par un mémoire enregistré le 30 mai 2023, la Polynésie française conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- les conclusions de la requête en tant qu'elles sont dirigées contre ce courriel d'information sont irrecevables dès lors qu'il n'a aucun effet décisoire et se borne à informer la requérante des conséquences de l'arrêté du président de la Polynésie française du 14 février 2023.

- aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Par des mémoires enregistrés les 3 juillet, 25 août et 26 septembre 2023, Mme E. A., représentée par la Selarl MVA, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 400 000 F CFP soit mise à la charge de la requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la commission de régulation était régulièrement composée ; la participation du directeur de la CPS a été sans incidence sur l'avis émis dès lors que celui-ci n'a participé ni aux débats ni au vote sur l'attribution du conventionnement supplémentaire ; l'article 3 de la délibération du 15 octobre 1998 prévoit que la commission peut entendre toute personne qu'elle jugera utile pour formuler des avis ; le vote par procuration n'a eu, à supposer que la procuration soit irrégulière, aucune incidence sur le sens de l'avis de la commission ;
- la CPS pouvait parfaitement définir les modalités de constitution d'un dossier de demande de conventionnement en application de l'article 2 de la délibération n° 98-164 APF du 15 octobre 1998 ;
- l'arrêté n° 1804 CM du 27 décembre 2000 prévoit en son article 5 que l'examen des demandes de conventionnement se fera au regard des critères fixés au troisième alinéa de l'article 2 de la délibération visée à l'article 1ier du présent arrêté ;
- la commission de conventionnement a pu valablement procéder aux auditions des candidats ;
- la participation de personnes extérieures est expressément prévue à l'article 3 de la délibération précitée du 15 octobre 1998 ;
- il ressort du PV de la commission que deux autres personnes connaissaient très bien les parents de Mme B.. (le Dr A.. et le Dr A..) ;
- la prise en compte d'autres critères que ceux expressément mentionnés par l'article 2 de la délibération du 15 octobre 1998 est parfaitement possible dès lors que le recours à l'adverbe notamment induit que les critères listés ne sont pas exhaustifs ;
- le contrôle opéré par le juge est un contrôle restreint ;
- la candidature de Mme A.. est celle qui répond le mieux aux besoins de la population ;
- le docteur A.. outre son diplôme d'études spécialisées complémentaires de dermatologie obtenu en 2017 a obtenu 5 diplômes complémentaires : un en dermoscopie optique et digitale en 2021, un en dermatologie esthétique, lasers et cosmétologie en 2018, un en dermatologie pédiatrique en 2017, un en manifestations dermatologiques des maladies systémiques, en 2016 et un en cancérologie cutanée en 2016 ;
- le Dr B.. a obtenu son doctorat en 2019 et un diplôme universitaire de dermatopathologie en 2017, un diplôme de dermatologie pédiatrique en 2018, un diplôme de dermatologie esthétique lasers et cosmétologie en 2021 ;
- son projet est plus abouti que celui de la requérante : un local fonctionnel équipé à Papeete, un projet de groupe avec le docteur A.. et des complémentarités avec celle-ci, une activité polyvalente libérale et hospitalière ; elle a débuté des consultations spécialisées avancées dans les îles ;
- le projet du docteur B.. est tourné vers la médecine esthétique, elle a débuté son activité sans

conventionnement ;

- elle a proposé de s'installer dans un premier temps sur la commune de Papeete puis à moyen terme de déménager le cabinet sur la côte ouest à Faa'a tandis que la requérante souhaite s'installer sur la commune de Punaauia (un dermatologue exerce à Paea) ;

- elle est présente sur le territoire depuis le mois de janvier 2021, alors que la requérante n'était pas encore rentrée ; elle justifie d'une meilleure maîtrise du reo maohi ; lors de la présentation de son projet elle a indiqué qu'elle était en train de suivre des cours afin d'améliorer son niveau.

Par une ordonnance du 14 septembre 2023 la clôture de l'instruction a été fixée au 2 octobre 2023 à 11h00 (heure locale).

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. Boumendjel,
- les conclusions de Mme Theulier de Saint-Germain, rapporteure publique,
- les observations de Me Lenoir pour Mme B., celles de M. D représentant la Polynésie française et de Me Millet pour Mme A

Une note en délibéré présentée pour Mme A.. a été enregistrée le 17 novembre 2023.

Une note en délibéré présentée pour Mme B.. a été enregistrée le 21 novembre 2023.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté n° 939 CM du 9 juin 2022, le conseil des ministres a fixé les quotas de conventionnements complémentaires des médecins libéraux pour l'année 2022. Il a ainsi ouvert un conventionnement pour un médecin spécialisé en dermatologie en zone 1 avec liberté de choix du lieu d'installation dans cette zone. Mme B., 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 du directeur de la caisse de prévoyance sociale un conventionnement en vue d'ouvrir un cabinet de dermatologie-vénérologie dans la zone 1. Elle a été informée le 17 février 2023 que sa demande de conventionnement avait été rejetée. Parallèlement Mme A.. épouse C., par l'arrêté N°87/PR du 14 février 2023, 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 B.. par la présente requête demande au tribunal

d'annuler cet arrêté du 14 février 2023 et la décision du président de la Polynésie française par laquelle il a rejeté sa demande de conventionnement.

Sur les conclusions à fin d'annulation sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir :

4. 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 est composée des membres suivants : - un représentant de l'agence de régulation de l'action sanitaire et sociale ; - un représentant de la Caisse de prévoyance sociale ; - un représentant de chacun des régimes de protection sociale (régimes des salariés, régime des non-salariés, régime de solidarité territorial) ; - un représentant de la section locale du conseil de l'ordre des médecins ; - un représentant du syndicat du secteur public représentant les médecins ; - trois représentants du ou des syndicats des médecins du secteur privé. / La commission de régulation des conventionnements est présidée par le directeur de l'agence de régulation de l'action sanitaire et sociale. L'organisme de gestion des régimes de protection est chargé de son secrétariat. Elle peut entendre toute personne qu'elle jugera utile pour formuler ses avis. / Pendant la durée du gel, la commission de régulation des conventionnements examine les demandes de conventionnement dans un délai maximum de trois mois à compter de la réception de la demande. Elle se réunit sur convocation de son président ou à la demande de la moitié de ses membres. / L'ordre du jour est établi par le président. / La commission délibère à la majorité des membres présents ou représentés, le quorum des membres présents ne pouvant être inférieur à cinq. / Lorsque le quorum n'est pas atteint, la commission peut se réunir de plein droit dans un délai de huit jours suivant la date de la première réunion, quel que soit le nombre des membres présents ou représentés. / En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. / La commission peut fixer ses règles de fonctionnement interne par un règlement intérieur ".

5. Si Mme B.. soutient qu'il n'appartenait ni à la caisse de prévoyance sociale ni à la commission de régulation des conventionnements de fixer les modalités de traitement des demandes de conventionnement, en particulier l'exigence de constituer un dossier comportant des pièces déterminées, cette circonstance est par elle-même sans incidence sur la légalité de la décision attaquée dès lors que la candidature de la requérante n'a pas été rejetée pour des motifs tenant à la recevabilité de sa demande de conventionnement. Par suite, ce moyen ne peut qu'être écarté comme inopérant.

6. D'une part, il ressort des pièces du dossier que lors de sa séance du 8 décembre 2022, la commission de régulation des conventionnements des médecins, appelée à formuler un avis sur l'attribution d'un conventionnement supplémentaire pour un médecin spécialisé en dermatologie en zone 1 avec liberté de choix du lieu d'installation dans cette zone, comprenait sept de ses membres dont deux représentaient la caisse de prévoyance sociale, qui gère le régime général des salariés, celui des non-salariés et la solidarité. En outre, il ne ressort pas des dispositions citées au point 4 ni d'aucune autre disposition que la liste nominative des membres de cette commission doit être publiée. G ces conditions, alors que le quorum de cinq membres prévu par l'article 3 de la délibération du 15 octobre 1998 était atteint, la commission de régulation des conventionnements des médecins a pu, en dépit des membres absents, de la présence de membres extérieurs et de la circonstance qu'un membre avait

accordé une procuration à la présidente de la commission, valablement émettre un avis sur l'attribution de ce nouveau conventionnement.

7. D'autre part, Mme B.. soutient que trois personnes étaient présentes et ont participé à la séance au cours de laquelle le conventionnement d'un médecin spécialiste en dermatologie a été discuté, amenant la commission à prendre en compte d'autres éléments que ceux mentionnés à l'article 2 de la délibération du 15 octobre 1998 et à entendre les postulants. Cette circonstance est toutefois sans incidence sur la régularité de l'avis exprimé par ladite commission dès lors qu'il ressort du procès-verbal de cette séance du 8 décembre 2022 que ces personnes n'ont pas participé au vote et que l'article 3 de la délibération n° 98-164 APF du 15 octobre 1998 cité au point 4 prévoit expressément que la commission peut entendre des personnes extérieures.

8. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier, notamment, du procès-verbal de la commission de régulation des conventionnements des médecins qu'après l'audition des postulants, des échanges ont eu lieu entre les membres de la commission et des personnalités extérieures. Ainsi le Dr Penanhoat, présidente de l'association des jeunes médecins polynésiens, est intervenue et a déclaré : " Le Dr A.. est secrétaire de l'association et est très impliquée localement. Cela fait deux ans qu'elle est en Polynésie française et a trouvé du travail il y a seulement quelques mois parce qu'il n'y avait aucune place en remplacement au centre hospitalier de la Polynésie française. Par ailleurs, elle a fait des formations complémentaires et elle apprend le tahitien. S'il y a une ouverture de conventionnement l'année prochaine tant mieux pour elle mais cette année, elle pense que le Dr A.. a plus de légitimité ". Cette même personne est également intervenue, alors que la présidente de la commission venait d'indiquer que le projet de la requérante était plus mûr en indiquant qu'elle ne pouvait " laisser dire que le Dr B.. a un projet plus mûr, que celui du Dr A.. ". Ainsi, comme l'indique la requérante, le Dr Penanhoat ne s'est pas limité à présenter son point de vue mais est clairement intervenu pour soutenir une postulante. Toutefois, en vertu de l'article 3 de la délibération n° 98-164 APF du 15 octobre 1998, cité au point 4, la commission peut entendre toute personne dont l'avis lui semble utile pour se déterminer. En outre, il ressort également de ce procès-verbal que six membres de la commission ont émis un avis favorable pour que le conventionnement en dermatologie en zone 1 soit attribué au Dr A.. contre 4 au Dr B G ces conditions, alors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la prise de position en faveur d'une postulante de cette personne extérieure à la commission ait eu une influence déterminante sur l'avis de la commission, Mme B.. n'est pas fondée à soutenir que celui ci a été irrégulièrement émis.

9. 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 ".

10. L'article 2 de la délibération n° 98-164 APF du 15 octobre 1998 dispose : " 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 () ". Selon l'article 5 de cette délibération : " 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 ".

11. Il résulte de la combinaison des dispositions citées aux deux points précédents que la Polynésie française a gelé les conventionnements entre la CPS et les médecins libéraux jusqu'au 31 décembre 2000. Au-delà de ce terme, un arrêté pris en conseil des ministres peut ouvrir, pour les médecins libéraux, de nouveaux conventionnements et fixer les modalités d'examen de ces demandes de conventionnement. Les dispositions de l'arrêté n° 1804 CM du 27 décembre 2000, entrées en vigueur le lendemain de sa publication au journal officiel de la Polynésie française du 4 janvier 2001, renvoient pour la détermination des critères de départage des demandes de conventionnement à l'article 5 de la délibération n° 98-164 du 15 octobre 1998. Par suite, Mme B.. n'est pas fondée à soutenir qu'en faisant application desdits critères, le président de la Polynésie française a entaché sa décision d'une erreur de droit.

12. 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 vise. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de cette disposition ne peut qu'être écarté.

13. Il ressort des pièces du dossier que Mmes A.. et G sont toutes deux nées en Polynésie française. Elles sont spécialisées en dermatologie et souhaitent toutes deux exercer en zone 1. Il ressort toutefois du compte rendu de la séance du 8 décembre 2022 de la commission de régulation des conventionnements des médecins que Mme A.. a indiqué souhaiter s'installer avec une consœur, qui exerce déjà dans un local disposant de deux cabinets, puis développer l'offre de soins en ouvrant un cabinet secondaire à Faa'a et réaliser dès 2023 des consultations spécialisées dans les îles pour éviter aux patients d'être " évasanés ". De plus, complémentirement à ces consultations physiques, projet au demeurant partagé par sa consœur, elle souhaite développer la télémédecine qu'elle a commencé à pratiquer au CHPF. Mme B.. a fait quant à elle valoir qu'elle souhaite s'installer dans un local au sein

duquel exerçaient déjà plusieurs professionnels de santé et a indiqué avoir commandé le matériel nécessaire à son exercice, ce qui devrait lui permettre de pouvoir commencer son activité en janvier 2023. G ces conditions, alors même que le projet de Mme B.. est de grande qualité, en particulier la localisation de son activité dans une commune dépourvue de tout spécialiste en dermatologie, en accordant le conventionnement supplémentaire en dermatologie à Mme A., qui a indiqué souhaiter développer un cabinet secondaire à Faa'a, commune également dépourvue de spécialiste en dermatologie, et la télémédecine, le président de la Polynésie française n'a pas entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation.

14. Il résulte de tout ce qui précède que Mme B.. n'est pas fondée à demander l'annulation des actes qu'elle conteste.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

15. Le présent jugement n'implique aucune mesure particulière d'exécution. Par suite les conclusions à fin d'injonction de la requête ne peuvent qu'être rejetées.

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

16. G 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 Mme B.. une somme de 150 000 F CFP au titre des frais exposés par Mme A.. et non compris dans les dépens. Ces mêmes dispositions font en revanche obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de la Polynésie française, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, au titre des frais exposés par Mme B.. et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de Mme B.. est rejetée.

Article 2 : Mme B.. versera à Mme A.. une somme de 150 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme F.. B., à Mme E.. A.. et à la Polynésie française.

Délibéré après l'audience du 14 novembre 2023, à laquelle siégeaient :

M. Devillers, président,

M. Graboy-Grobescio, premier conseiller,

M. Boumendjel, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 28 novembre 2023.

Le rapporteur,

M. Boumendjel

Le président,

P. Devillers

La greffière,

D. Germain

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.

Pour expédition,

Un greffier,