

Décision de la Cour administrative d'appel n° 22PA03100 du 29 décembre 2023

Cour d'appel de Paris

8ème chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. B C a demandé au tribunal administratif de la Polynésie française d'annuler la décision du conseil national de l'ordre des médecins du 8 avril 2021 en ce qu'elle a rejeté sa demande d'ouverture d'un cabinet secondaire formée le 22 mai 2020 et de juger qu'il est titulaire de cette autorisation depuis le 22 mai 2020.

Par jugement n° 2100392 du 10 mai 2022, le tribunal administratif de la Polynésie française a annulé la décision du 8 avril 2021 du conseil national de l'ordre des médecins en tant qu'elle a rejeté la demande d'ouverture de cabinet secondaire en zone 1 de M. C et a mis à la charge du conseil national de l'ordre des médecins la somme de 100 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sans faire droit au surplus de ses conclusions.

Procédure devant la cour :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 7 juillet 2022 et 28 février, 4 et 27 avril 2023, M. C, représenté par M. A, demande à la cour dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler le jugement n° 2100392 du 10 mai 2022 du tribunal administratif de la Polynésie française en tant qu'il n'a pas été enjoint au conseil de l'ordre des médecins de la Polynésie française de lui accorder sa demande d'ouverture de cabinet secondaire depuis le 22 mai 2020 ;

2°) de dire et juge qu'il est titulaire depuis le 22 mai 2020 d'une autorisation d'ouverture de cabinet secondaire ;

3°) de mettre à la charge du conseil de l'ordre des médecins de la Polynésie française la somme de 400 000 F CFP sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le jugement attaqué n'a pas répondu aux moyens tirés de ce que le conseil de l'ordre des médecins de Polynésie française n'a pas pris de décision motivée dans un délai raisonnable suite à sa demande de cabinet secondaire formulée le 22 mai 2020 et qu'en application des dispositions de l'article L. 231-1 du code des relations entre les citoyens et l'administration, il bénéficiait d'une décision implicite d'acceptation suite au silence gardé pendant deux mois sur sa demande ;

- suite au silence gardé pendant deux mois sur sa demande d'autorisation de cabinet secondaire formulée le 22 mai 2020, il dispose, en application des dispositions de l'article L. 231-1 du code des relations entre les citoyens et l'administration qui est, en vertu de l'article L. 552-6 de ce code, applicable en Polynésie française et de l'article R. 4127-85 du code de la santé publique, d'une décision implicite d'acceptation d'une durée de trois ans comme l'a aussi considéré le conseil de l'ordre des médecins de la Polynésie française ;

- cette décision implicite ne pouvait être retirée six mois après son intervention ;

- le conseil national de l'ordre des médecins n'a pas répondu à sa demande initiale de cabinet

secondaire compte tenu des besoins en néphrologie en zone 1 ;

- sa demande de cabinet secondaire est conforme aux exigences de continuité et de qualité des soins posées par l'article 85 du code de déontologie médicale applicable à la Polynésie française dès lors qu'il n'y a pas de médecin néphrologue en zone 1 et ayant une consultation douleur dédiée, qu'il existe une pénurie concernant l'offre de soins en néphrologie dans la zone d'exercice secondaire envisagée et qu'il est titulaire du diplôme d'études spécialisées en anesthésie-réanimation depuis le 15 octobre 2004 et compétent en matière d'évaluation et de prise en charge de la douleur.

Par des mémoires en défense et en appel incident enregistrés les 23 décembre 2022 et 21 mars et 7 avril 2023, le conseil national de l'ordre des médecins, représenté par la SCP Matuchansky-Vexliard-Poupot, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 2100392 du 10 mai 2022 du tribunal administratif de la Polynésie française ;

2°) de rejeter les requêtes d'appel et de première instance de M. C ;

3°) de mettre à la charge de M. C une somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le jugement attaqué a répondu à tous les moyens soulevés ;

- les dispositions de l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration ne sont pas applicables aux matières relevant de la compétence de la Polynésie française au nombre desquelles figurent les règles professionnelles applicables aux médecins inscrits au tableau de l'ordre de la Polynésie française ;

- M. C ne peut se prévaloir d'aucune décision implicite d'acceptation ;

- dès lors que la condition posée par l'article 85 du code de déontologie médicale applicable à la Polynésie française tenant à la qualité des soins proposés au patient n'était pas remplie, la demande d'exercice secondaire de M. C principalement tournée vers le traitement de la douleur, spécialité que n'a pas l'intéressé en utilisant de plus une technique sujette à caution pouvait être refusée sans analyser la condition tenant à l'offre de soins ;

- M. C ne possède pas de spécialité en matière d'évaluation et de traitement de la douleur ;

- l'hydrotomie percutanée n'est reconnue par aucune instance scientifique nationale.

Par un courrier du 29 novembre 2023, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que la cour était susceptible de se fonder sur le moyen, relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions présentées par M. C devant le tribunal administratif de la Polynésie française et tendant à dire et juger qu'il est titulaire de l'autorisation d'ouvrir un cabinet secondaire depuis le 22 mai 2020, dès lors qu'il n'appartient pas à la juridiction administrative d'accueillir des conclusions en déclaration de droits.

Par un courrier du 29 novembre 2023, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que la cour était susceptible de se fonder sur le moyen, relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité de l'appel incident du conseil national de l'ordre des

médecins dès lors que les conclusions de l'appel principal de M. C, dirigées contre le seul rejet de ses conclusions en déclarations de droits, relèvent d'un litige distinct de celui relatif à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 8 avril 2021 rejetant la demande d'ouverture de cabinet secondaire en zone 1 de M. C de sorte que les conclusions d'appel incident dirigées contre le seul article 1er du jugement annulant cette décision, présentées le 23 décembre 2022, après l'expiration du délai d'appel, qui relèvent d'un litige distinct de l'appel principal, sont tardives.

Par un mémoire, enregistré le 4 décembre 2023, le conseil national de l'ordre des médecins a présenté des observations en réponse à ce moyen d'ordre public.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;
- la délibération n° 96-115 APF du 10 octobre 1996 ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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 Mme Collet,
- les conclusions de Mme Bernard, rapporteure publique,
- et les observations de Me Joly, avocat du conseil national de l'ordre des médecins.

Considérant ce qui suit :

1. M. C est docteur en médecine depuis le 15 octobre 2004 et est titulaire de la spécialité en anesthésie-réanimation. Depuis le 3 décembre 2019, il est inscrit au tableau de l'ordre des médecins de la Polynésie française en qualité de néphrologue. Il a obtenu, le 1er mai 2020, son conventionnement en néphrologie pour exercer dans la commune de Taravao en zone 2 du territoire de la Polynésie française. Par courrier du 22 mai 2020, il a demandé l'autorisation de conserver son cabinet à Papeete, situé en zone 1 de ce territoire, comme cabinet secondaire pour des consultations de néphrologie, pour la douleur et l'hydrotomie percutané. Par décision du 30 juin 2020, le conseil de l'ordre des médecins de la Polynésie française a rejeté sa demande d'autorisation de cabinet secondaire aux motifs que, d'une part, le besoin en néphrologie était pourvu en zone 1, et d'autre part que la technique de l'hydrotomie percutanée restait sujette à controverse, son efficacité n'étant pas établie. Le 3 novembre 2020, il a également révoqué l'autorisation implicite de cabinet secondaire dont M. C s'estimait titulaire. Par décision du 8 avril 2021, le conseil national de l'ordre des médecins, a, sur recours de M. C, annulé les décisions des 30 juin et 3 novembre 2020 et rejeté la demande de cabinet secondaire formée par l'intéressé. Par jugement n° 2100392 du 10 mai 2022 le tribunal administratif de la Polynésie française a annulé la décision du 8 avril 2021 du conseil national de l'ordre des médecins en tant qu'elle a rejeté la demande d'ouverture de cabinet secondaire en zone 1 de M. C et a mis à la charge du conseil national de l'ordre des médecins la somme de 100 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

M. C relève appel de ce jugement en tant qu'il n'a pas fait droit à sa demande tendant à ce que le tribunal dise et juge qu'il était autorisé à ouvrir un cabinet secondaire depuis le 22 mai 2020. Par un appel incident, le conseil national de l'ordre des médecins demande l'annulation des articles 1er et 2 du jugement du 10 mai 2022 du tribunal administratif de la Polynésie française.

Sur la recevabilité des conclusions en déclarations de droit présentées devant le tribunal :

2. M. C a demandé au tribunal administratif de la Polynésie française de dire et juger qu'il était titulaire d'une autorisation d'ouvrir un cabinet secondaire depuis le 22 mai 2020, date de sa demande. Or il n'appartient pas à la juridiction administrative d'accueillir des conclusions en déclaration de droits. Alors que le tribunal n'était pas saisi dans le cadre d'une question préjudicielle ou d'une action en reconnaissance de droits, ces conclusions, qui ne pouvaient pas dans les termes dans lesquelles elles ont été rédigées et compte tenu de leur objet, être requalifiées en conclusions à fin d'injonction, étaient donc irrecevables. Par suite, et sans qu'il soit besoin de prononcer sur les moyens qui lui sont opposés en défense, M. C n'est pas fondé à se plaindre de ce que par le jugement du 10 mai 2022, le tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté sa demande sur ce point. L'ensemble de ses conclusions d'appel ne peut, ainsi, qu'être rejeté.

Sur la recevabilité de l'appel incident du conseil national de l'ordre des médecins :

3. Un appel incident est recevable, sans condition de délai, s'il ne soumet pas au juge d'appel un litige distinct de celui qui a été soulevé par l'appel principal.

4. Le jugement du tribunal a été notifié au conseil national de l'ordre des médecins le 11 mai 2022. Les conclusions, enregistrées le 23 décembre 2022 après l'expiration du délai d'appel, par lesquelles le conseil national de l'ordre des médecins demande à la cour d'annuler les articles 1er et 2 du jugement du 10 mai 2022 du tribunal administratif de la Polynésie française, annulant sa décision du 8 avril 2021, constituent un appel incident dirigé contre ce jugement. Eu égard à la différence de nature existant entre les conclusions en excès de pouvoir et les conclusions en déclaration de droits sur lesquelles le tribunal a statué, ces conclusions soulèvent un litige distinct de celui qui fait l'objet de l'appel de M. C, qui n'est dirigé que contre le seul rejet de ses conclusions en déclarations de droits et ne sont, par suite, pas recevables. L'ensemble de ses conclusions d'appel ne peut, ainsi, qu'être rejeté.

5. Il résulte de tout ce qui précède que tant l'appel principal que l'appel incident ne peuvent qu'être rejetés, y compris les conclusions respectivement présentées par les parties au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

Article 1er : La requête d'appel de M. C et les conclusions incidentes du conseil national de l'ordre des médecins sont rejetées.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à M. B C et au conseil national de l'ordre des médecins.

Copie en sera adressée au conseil de l'ordre des médecins de la Polynésie française.

Délibéré après l'audience du 11 décembre 2023, à laquelle siégeaient :

- Mme Menasseyre, présidente,
- M. Ho Si Fat, président assesseur,

- Mme Collet, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 29 décembre 2023.

La rapporteure,

A. COLLET

La présidente,

A. MENASSEYRE

La greffière,

N. COUTY

La République mande et ordonne au ministre de de la santé et de la prévention 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.

2