

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N^{os} 2213417, 2213423/6-3

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSEIL DEPARTEMENTAL DE
L'ORDRE DES MEDECINS DE PARIS

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Pény
Rapporteur

Le tribunal administratif de Paris

M. Cimen
Rapporteur public

(6^{ème} section, 3^{ème} chambre)

Audience du 1^{er} février 2024
Décision 15 février 2024

55-01-02-01
C+

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête, enregistrée le 21 juin 2022 sous le n° 2213417, le conseil départemental de la Ville de Paris de l'ordre des médecins demande au tribunal d'annuler la décision du 31 mars 2022 par laquelle le Conseil national de l'ordre des médecins a annulé sa décision initiale du 17 novembre 2021 ayant refusé la demande d'ouverture d'un site distinct formée par le Dr D... E....

Il soutient que :

- la décision attaquée n'est pas motivée en méconnaissance des dispositions de l'article R. 4127-112 du code de la santé publique ;
- elle est entachée d'une erreur de droit au regard des dispositions des articles R. 4127-5, R. 4127-85 et R. 4127-95 du code de la santé publique.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 21 décembre 2022 et le 21 mars 2023, le Conseil national de l'ordre des médecins, représenté par la SCP Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, Rameix conclut :

1°) à ce qu'une demande d'avis soit transmise au Conseil d'État sur le fondement de l'article L. 113-1 du code de justice administrative portant, d'une part, sur la question de l'étendue des pouvoirs du conseil départemental lorsqu'il statue sur une déclaration d'exercice sur site distinct, et plus précisément, celle de savoir s'il peut fonder une opposition sur la méconnaissance

du respect des règles déontologiques, et, d'autre part, sur la question de la compatibilité avec les règles déontologiques, et notamment le principe d'indépendance, d'une rémunération proportionnelle octroyée à un médecin salarié, assortie de la seule garantie d'une rémunération minimale équivalente au SMIC ;

2°) et s'en remet à la sagesse du tribunal.

Il soutient que :

- les questions soulevées par le litige, l'une relative à l'étendue de la compétence du conseil départemental s'opposant à une déclaration d'exercice sur site distinct, l'autre portant, en substance, sur la compatibilité d'une rémunération proportionnelle du médecin salarié au principe d'indépendance, présentent des difficultés sérieuses, justifiant une demande d'avis au Conseil d'Etat sur le fondement de l'article L. 113-1 du code de justice administrative ;
- pour le surplus, il s'en remet à la sagesse du tribunal.

Par une intervention en défense, enregistrée le 25 janvier 2023, l'association « Coordination des œuvres sociales et médicales », représentée par Me de Kervenoaël, conclut :

1°) au rejet de la requête ;

2°) à ce que le conseil départemental de la Ville de Paris de l'ordre des médecins soit condamné à lui verser la somme de 10 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable à défaut de qualité à agir ;
- à titre subsidiaire, les moyens invoqués par le conseil départemental de la Ville de Paris de l'ordre des médecins sont infondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 25 janvier 2023, M. D... E..., représenté par la SCP Lyon-Caen et Thiriez, conclut :

1°) au rejet de la requête ;

2°) à la mise à la charge du conseil départemental de la Ville de Paris de l'ordre des médecins de la somme de 7 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable à défaut de qualité à agir du conseil départemental de la Ville de Paris de l'ordre des médecins à l'encontre d'une décision du Conseil national de l'ordre des médecins prise sur recours hiérarchique ;
- à titre subsidiaire, les moyens invoqués par le conseil départemental de la Ville de Paris de l'ordre des médecins sont infondés.

II. Par une requête, enregistrée le 21 juin 2022 sous le n° 2213423, le conseil départemental de la Ville de Paris de l'ordre des médecins demande au tribunal d'annuler la décision du 31 mars 2022 par laquelle le Conseil national de l'ordre des médecins a annulé sa décision initiale du 17 novembre 2021 ayant refusé la demande d'ouverture d'un site distinct formée par le Dr C... A....

Il soutient que :

- la décision attaquée n'est pas motivée en méconnaissance des dispositions de l'article R. 4127-112 du code de la santé publique ;
- elle est entachée d'une erreur de droit au regard des dispositions des articles R. 4127-5, R. 4127-85 et R. 4127-95 du code de la santé publique.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 21 décembre 2022 et le 21 mars 2023, le Conseil national de l'ordre des médecins, représenté par la SCP Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, Rameix conclut :

1°) à ce qu'une demande d'avis soit transmise au Conseil d'État sur le fondement de l'article L. 113-1 du code de justice administrative portant, d'une part, sur la question de l'étendue des pouvoirs du conseil départemental lorsqu'il statue sur une déclaration d'exercice sur site distinct, et plus précisément, celle de savoir s'il peut fonder une opposition sur la méconnaissance du respect des règles déontologiques, et, d'autre part, sur la question de la compatibilité avec les règles déontologiques, et notamment le principe d'indépendance, d'une rémunération proportionnelle octroyée à un médecin salarié, assortie de la seule garantie d'une rémunération minimale équivalente au SMIC ;

2°) et s'en remet à la sagesse du tribunal.

Il soutient que :

- les questions soulevées par le litige, l'une relative à l'étendue de la compétence du conseil départemental s'opposant à une déclaration d'exercice sur site distinct, l'autre portant, en substance, sur la compatibilité d'une rémunération proportionnelle du médecin salarié au principe d'indépendance, présentent des difficultés sérieuses, justifiant une demande d'avis au Conseil d'Etat sur le fondement de l'article L. 113-1 du code de justice administrative ;
- pour le surplus, il s'en remet à la sagesse du tribunal.

Par une intervention en défense, enregistrée le 25 janvier 2023, l'association « Coordination des œuvres sociales et médicales », représentée par Me de Kervenoaël, conclut :

1°) au rejet de la requête ;

2°) à ce que le conseil départemental de la Ville de Paris de l'ordre des médecins soit condamné à lui verser la somme de 10 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable à défaut de qualité à agir du conseil départemental de la Ville de Paris de l'ordre des médecins à l'encontre d'une décision du conseil national de l'ordre des médecins prise sur recours hiérarchique ;
- à titre subsidiaire, les moyens invoqués par le conseil départemental de la Ville de Paris de l'ordre des médecins sont infondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 25 janvier 2023, Mme C... A..., représentée par la SCP Lyon-Caen et Thiriez, conclut :

1°) au rejet de la requête ;

2°) à la mise à la charge du conseil départemental de la Ville de Paris de l'ordre des médecins de la somme de 7 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable à défaut de qualité à agir ;
- à titre subsidiaire, les moyens invoqués par le conseil départemental de la Ville de Paris de l'ordre des médecins sont infondés.

Vu les autres pièces des dossiers.

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. Pény ;
- les conclusions de M. Cicmen, rapporteur public ;
- les observations de Mme B... et M. F..., pour le conseil départemental de la Ville de Paris de l'ordre des médecins ;
- et les observations de Me Denis, représentant M. E... et Mme A...

Considérant ce qui suit :

1. M. E..., médecin rhumatologue, et Mme A..., médecin généraliste, exerçant respectivement au centre de santé BTP Robert-Pommier à Paris (75012) et à l'hôpital de la Pitié-Salpêtrière à Paris (75013), ont sollicité les 13 et 14 octobre 2021 auprès du conseil départemental de la Ville de Paris de l'ordre des médecins une autorisation d'exercice sur un site distinct, au sein du centre Auber et du centre Lariboisière, dépendant de leur employeur, la coordination des œuvres sociales et médicales (COSEM). Ces demandes ont été refusées par deux décisions du 17 novembre 2021, notifiées le 18 novembre suivant. M. E... et Mme A... ont introduit un recours administratif préalable obligatoire auprès du Conseil national de l'ordre des médecins, le 10 décembre 2021. Par deux décisions du 31 mars 2022, le Conseil national de l'ordre des médecins a annulé les décisions du conseil départemental de la Ville de Paris de l'ordre des médecins. Par les présentes requêtes, le conseil départemental de la Ville de Paris de l'ordre des médecins demande l'annulation des décisions du Conseil national de l'ordre des médecins.

2. Les requêtes susvisées n^{os} 2213417 et 2213423 présentées par le conseil départemental de la Ville de Paris de l'ordre des médecins présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur l'intervention de l'association « Coordination des œuvres sociales et médicales » (COSEM) :

3. L'association COSEM, employeur du Dr E... et du Dr A..., est directement concernée par les décisions en litige et justifie d'un intérêt suffisant à intervenir en défense au

soutien du Conseil national de l'ordre des médecins. Ainsi, son intervention dans les deux instances est recevable.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

4. Aux termes de l'article R. 4127-85 du code de la santé publique : « *Le lieu habituel d'exercice d'un médecin est celui de la résidence professionnelle au titre de laquelle il est inscrit sur le tableau du conseil départemental, conformément à l'article L. 4112-1. / Dans l'intérêt de la population, un médecin peut exercer son activité professionnelle sur un ou plusieurs sites distincts de sa résidence professionnelle habituelle : / - lorsqu'il existe dans le secteur géographique considéré une carence ou une insuffisance de l'offre de soins préjudiciable aux besoins des patients ou à la permanence des soins (...)* / La demande d'ouverture d'un lieu d'exercice distinct est adressée au conseil départemental dans le ressort duquel se situe l'activité envisagée. Elle doit être accompagnée de toutes informations utiles sur les conditions d'exercice. Si celles-ci sont insuffisantes, le conseil départemental doit demander des précisions complémentaires. (...) / Les recours contentieux contre les décisions de refus, de retrait ou d'abrogation d'autorisation ainsi que ceux dirigés contre les décisions explicites ou implicites d'autorisation ne sont recevables qu'à la condition d'avoir été précédés d'un recours administratif devant le Conseil national de l'ordre ». Et aux termes de l'article R. 4127-112 du même code : « *Toutes les décisions prises par l'ordre des médecins en application du présent code de déontologie doivent être motivées. / Celles de ces décisions qui sont prises par les conseils départementaux peuvent être réformées ou annulées par le conseil national soit d'office, soit à la demande des intéressés ; celle-ci doit être présentée dans les deux mois de la notification de la décision* ».

5. Les dispositions précitées de l'article R. 4127-112 du code de la santé publique, qui permettent au Conseil national de l'ordre des médecins, soit d'office, soit à la demande des médecins concernés, d'annuler les décisions administratives relatives à la déontologie médicale prises par les conseils départementaux, n'ont pas pour objet, et ne sauraient avoir pour effet de priver ces derniers d'exercer un recours contentieux contre une décision d'annulation du Conseil national. Par ailleurs, aucune autre disposition législative ou réglementaire, ni aucune règle ou principe ne fait obstacle à l'exercice d'un tel recours. Il s'ensuit que la fin de non-recevoir opposée par M. E..., Mme A... ainsi que par l'association COSEM tirée du défaut de qualité pour agir du conseil départemental de la Ville de Paris de l'ordre des médecins doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

6. Aux termes de l'article R. 4127-5 du code de la santé publique : « *Le médecin ne peut aliéner son indépendance professionnelle sous quelque forme que ce soit* ». Aux termes de l'article R. 4127-95 du même code : « *Le fait pour un médecin d'être lié dans son exercice professionnel par un contrat ou un statut à un autre médecin, une administration, une collectivité ou tout autre organisme public ou privé n'enlève rien à ses devoirs professionnels et en particulier à ses obligations concernant le secret professionnel et l'indépendance de ses décisions. / En aucune circonstance, le médecin ne peut accepter de limitation à son indépendance dans son exercice médical de la part du médecin, de l'entreprise ou de l'organisme qui l'emploie. Il doit toujours agir, en priorité, dans l'intérêt de la santé publique et dans l'intérêt des personnes et de leur sécurité au sein des entreprises ou des collectivités où il exerce* ». L'article R. 4127-83 de ce code prévoit que : « *I. - Conformément à l'article L. 4113-9, l'exercice habituel de la médecine, sous quelque forme que ce soit, au sein d'une entreprise, d'une collectivité ou d'une institution ressortissant au droit privé doit, dans tous les cas, faire l'objet d'un contrat écrit. / Ce contrat définit les obligations respectives des parties et doit préciser les moyens permettant aux médecins de respecter les dispositions du présent code de déontologie. / Tout projet de contrat peut être*

communiqué au conseil départemental de l'ordre, qui doit faire connaître ses observations dans le délai d'un mois. / Toute convention ou renouvellement de convention avec un des organismes prévus au premier alinéa, en vue de l'exercice de la médecine, doit être communiqué au conseil départemental intéressé, de même que les avenants et règlements intérieurs lorsque le contrat y fait référence. Celui-ci vérifie sa conformité avec les prescriptions du présent code de déontologie ainsi que, s'il en existe, avec les clauses essentielles des contrats types établis soit par un accord entre le conseil national et les collectivités ou institutions intéressées, soit conformément aux dispositions législatives ou réglementaires. / Le médecin doit signer et remettre au conseil départemental une déclaration aux termes de laquelle il affirmera sur l'honneur qu'il n'a passé aucune contre-lettre, ni aucun avenant relatifs au contrat soumis à l'examen du conseil. / II. — Un médecin ne peut accepter un contrat qui comporte une clause portant atteinte à son indépendance professionnelle ou à la qualité des soins, notamment si cette clause fait dépendre sa rémunération ou la durée de son engagement de critères de rendement ». Et aux termes de l'article R. 4127-97 de ce code : « Un médecin salarié ne peut, en aucun cas, accepter une rémunération fondée sur des normes de productivité, de rendement horaire ou toute autre disposition qui auraient pour conséquence une limitation ou un abandon de son indépendance ou une atteinte à la qualité des soins ».

7. Le conseil départemental soutient que les décisions en litige, en tant qu'elles valident les demandes d'installation sur un site distinct formées par le Dr E... et le Dr A... sont contraires aux dispositions précitées des articles R. 4127-5, R. 4127-95 et R. 4127-97 du code de la santé publique, dès lors que les contrats conclus par ces praticiens avec leur employeur, le COSEM, contiennent une clause s'apparentant à une clause de rendement, incompatible avec le principe d'indépendance reconnu à chaque médecin.

8. L'article 5 des contrats conclus entre le Dr A..., le Dr E... et l'association COSEM stipule que : « *Le praticien percevra, à titre de rémunération brute, le pourcentage ci-après défini de la valeur de la lettre clé fixée, pour l'acte concerné, par la Caisse régionale d'assurance maladie de l'Ile-de-France pour les dispensaires de la catégorie "A1". Ce pourcentage est le suivant : / Consultations : 36.40 % + (10 % de 36.40% = 3.60%) = 40%. / Actes techniques : 36.40% + (10 % de 36.40% = 3.60 %) = 40 %. / A cette rémunération s'ajoute l'indemnité de congés payés qui est versée mensuellement. / L'indemnité de congés payés est de 10 % brut de la rémunération mensuelle. / Le présent article s'applique dans le respect de la législation relative au SMIC, au prorata du temps de travail du praticien au sein de l'association / La rémunération prévue n'est pas fondée sur des normes de productivité, de rendement horaire ou toute autre disposition qui auraient pour conséquence une limitation ou abandon de son indépendance ou une atteinte à la qualité des soins conformément à l'article R. 4127-97 du code de la santé publique ».*

9. Il ressort des pièces du dossier que les stipulations de l'article 5 de chacun des contrats conclus avec l'association COSEM prévoient que le praticien percevra une rémunération brute, assise sur un pourcentage de 40 % de la valeur de chaque consultation ou chaque acte technique réalisé. Il n'est pas allégué que ce reversement de 40 % ne serait pas conforme à la rémunération que peut attendre un médecin de l'exercice de sa profession dans un cadre salarié où l'association COSEM prend en charge les frais de structure et les frais administratifs afférents. Cette clause, qui se borne à indiquer le pourcentage du tarif de chaque acte réalisé revenant au praticien, ne peut être regardée, en l'absence notamment de tout élément pertinent produit en ce sens par le conseil départemental de la Ville de Paris de l'ordre des médecins susceptible d'établir qu'un tel pourcentage serait manifestement sans lien avec la rémunération normale que peut attendre un praticien dans l'exercice de ses fonctions, comme une clause de rendement.

10. En revanche, le même article 5, qui indique que son application s'exerce dans le respect de la législation relative au salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), au prorata du temps de travail, conduit nécessairement à ce que la seule garantie de rémunération accordée au praticien concerné corresponde au montant du SMIC. Cette seule référence au SMIC ne garantit pas un minimum fixe substantiel conforme à la rémunération qu'un médecin peut raisonnablement escompter de l'exercice de ses fonctions, de sorte que ce dernier est nécessairement incité à établir suffisamment d'actes pour percevoir des honoraires conformes à l'exercice de sa profession. Dès lors, cette clause doit être assimilée à une clause de rendement prohibée par les articles R. 4127-95 et R. 4127-97 du code de la santé publique en ce qu'elle est susceptible d'aliéner l'indépendance professionnelle du médecin.

11. Par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen des requêtes, le conseil départemental de la Ville de Paris de l'ordre des médecins est fondé à demander l'annulation des décisions du 31 mars 2022 par lesquelles le Conseil national de l'ordre des médecins a annulé ses décisions du 17 novembre 2021 ayant refusé les demandes d'ouverture d'un site distinct au Dr D... E... et au Dr C... A....

Sur les frais liés aux litiges :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge du conseil départemental de la Ville de Paris de l'ordre des médecins, qui n'est pas la partie perdante, le versement des sommes demandées par M. D... E..., Mme C... A... et l'association « Coordination des œuvres sociales et médicales » en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de l'association « Coordination des œuvres sociales et médicales » est admise.

Article 2 : Les décisions du 31 mars 2022 par lesquelles le Conseil national de l'ordre des médecins a annulé les décisions du 17 novembre 2021 du conseil départemental de la Ville de Paris de l'ordre des médecins ayant refusé les demandes d'ouverture d'un site distinct au Dr D... E... et au Dr C... A..., sont annulées.

Article 3 : Les conclusions présentées par M. D... E..., Mme C... A... et l'association « Coordination des œuvres sociales et médicales », en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au conseil départemental de la Ville de Paris de l'ordre des médecins, au Conseil national de l'ordre des médecins, à M. D... E..., à Mme C... A... et à l'association « Coordination des œuvres sociales et médicales ».

Délibéré après l'audience du 1^{er} février 2024, à laquelle siégeaient :

- M. Delesalle, président,
- M. Pény, premier conseiller,
- M. Doan, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 février 2024.

Le rapporteur,

Le président,

A. Pény

H. Delesalle

La greffière,

A. Cardon

La République mande et ordonne à la ministre du travail, de la santé et des solidarités en ce qui la 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.