

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL**

N° 2214783

Mme B... A...

Mme Angélique Morisset
Rapporteure

Mme Cécile Nour
Rapporteure publique

Audience du 19 septembre 2024
Décision du 4 octobre 2024

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montreuil

(9^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux mémoires, enregistrés le 2 octobre 2022, le 26 décembre 2023 et le 25 juillet 2024, Mme B... A..., représentée par Me Théobald, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 7 juillet 2022 par laquelle la directrice générale de l'agence régionale de santé (ARS) d'Ile-de-France a rejeté sa candidature tendant à l'obtention d'une autorisation d'exercice de la médecine par les titulaires d'un diplôme obtenu hors de l'Union européenne et de l'Espace économique européen ainsi que la décision du 5 août 2022 rejetant son recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de l'ARS d'une somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le signataire du mémoire en défense ne justifie pas de la délégation de sa signature ni de sa publication pour représenter l'ARS en justice ;
- la décision est entachée d'erreur de droit à raison de l'illégalité du décret n° 2020-1017 du 7 août 2020 ;
- la décision est entachée d'erreur d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 juillet 2024, la directrice générale de l'agence régionale de santé d'Ile-de-France conclut au rejet de la requête.

Elle soutient :

- à titre principal que la requête, qui n'indique ni les noms et domicile des parties, et qui ne contient ni l'exposé des faits et moyens, ni l'énoncé des conclusions soumises au juge, ne satisfait pas exigences de l'article R. 411-1 du code de justice administrative, et est donc irrecevable ;

- à titre subsidiaire que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 ;
- le décret n° 2020-1017 du 7 août 2020 ;
- l'arrêté du 1^{er} juin 2021 du ministre des solidarités et de la santé prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire ;
- 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 Morisset,
- les conclusions de Mme Nour, rapporteure publique,
- et les observations de Me Théobald, représentant Mme A....

L'agence régionale de santé d'Ile de France n'était ni présente, ni représentée.

Considérant ce qui suit :

1. Mme B... A... a déposé, le 20 octobre 2021, sa candidature en vue d'obtenir l'autorisation d'exercice de la médecine délivrée aux titulaires d'un diplôme obtenu hors de l'Union européenne et de l'Espace économique européen prévue par l'article 83 de la loi du 21 décembre 2006 susvisée. La directrice générale de l'agence régionale de santé d'Ile-de-France a rejeté cette candidature comme irrecevable par une décision du 7 juillet 2022. Mme A... a contesté cette décision par un recours gracieux en date du 3 août 2022. Ce recours a été rejeté par une décision du 5 août 2022. Mme A... demande au tribunal d'annuler la décision du 7 juillet 2022 ainsi que le rejet de son recours gracieux en date du 5 août 2022

Sur la fin de non-recevoir :

2. Aux termes de l'article L. 411-1 du code de justice administrative : « *La juridiction est saisie par requête. La requête indique les nom et domicile des parties. Elle contient l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge. / L'auteur d'une requête ne contenant l'exposé d'aucun moyen ne peut la régulariser par le dépôt d'un mémoire exposant un ou plusieurs moyens que jusqu'à l'expiration du délai de recours* ». Aux termes de l'article R. 414-2 du même code : « *Les personnes physiques et morales de droit privé non représentées par un avocat, autres que celles chargées de la gestion permanente d'un service public, peuvent adresser leur requête à la juridiction par voie électronique au moyen d'un téléservice accessible par le réseau internet / (...)* ». Aux termes de l'article R. 414-3 du même code : « *Les caractéristiques techniques de l'application mentionnée à l'article R. 414-1 et du téléservice mentionné à l'article R. 414-2 garantissent la fiabilité de l'identification des parties ou de leur mandataire, l'intégrité des documents adressés ainsi que la sécurité et la confidentialité des*

échanges entre les parties et la juridiction (...) ». Et aux termes de l'article R. 414-4 du même code : « *L'identification de l'auteur de la requête, selon les modalités prévues par l'arrêté mentionné à l'article R. 414-3, vaut signature pour l'application des dispositions du présent code / (...) ».*

3. D'une part, Mme A... a présenté sa requête par le biais de l'application Télérecours prévue par les dispositions de l'article R. 414-2 du code de justice administrative et conformément aux modalités de fonctionnement de cette application. Il s'en suit que l'absence de mention du nom et du domicile de la requérante dans la requête ne la rend pas irrecevable dès lors que l'utilisation sécurisée de cette application assure la fiabilité de l'identification de l'auteur de la requête et notamment de ses coordonnées. D'autre part, la prescription de l'article R. 411-1 du code de justice administrative en vertu de laquelle un requérant doit mentionner dans sa requête les nom et domicile du défendeur vise seulement à faciliter la mise en œuvre du caractère contradictoire de la procédure et ne constitue pas une condition de recevabilité de la requête. Enfin, la requête présentait des conclusions tendant à l'annulation de la décision de rejet formée sur sa demande, et contenait l'exposé d'un moyen. Il y a lieu par suite d'écarter la fin de non-recevoir opposée par l'ARS.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. Aux termes du B du IV de l'article 83 de la loi de la loi du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007, dans sa rédaction issue des lois du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé et du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne : « (...) *les médecins titulaires d'un diplôme, certificat ou autre titre obtenu dans un Etat non membre de l'Union européenne ou non partie à l'accord sur l'Espace économique européen et permettant l'exercice de la profession dans le pays d'obtention de ce diplôme, certificat ou titre, présents dans un établissement entre le 1er octobre 2018 et le 30 juin 2019 et ayant exercé des fonctions rémunérées, en tant que professionnel de santé, pendant au moins deux ans en équivalent temps plein depuis le 1er janvier 2015 se voient délivrer une attestation permettant un exercice temporaire, sous réserve du dépôt d'un dossier de demande d'autorisation d'exercice avant le 30 juin 2021 ou au plus tard trois mois après la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré par l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, le cas échéant prolongé dans les conditions prévues par cet article. / La commission nationale d'autorisation d'exercice mentionnée au I de l'article L. 4111-2 du même code émet un avis sur la demande d'autorisation d'exercice du médecin. L'instruction préalable de chaque dossier est assurée par une commission régionale constituée par spécialité et présidée par le directeur général de l'agence régionale de santé. La commission régionale précitée est dissoute au plus tard le 31 décembre 2022. / La commission régionale (...) formule, après examen du dossier, une proposition à la commission nationale d'autorisation d'exercice compétente. Cette proposition consiste : / 1° Soit à délivrer une autorisation d'exercice ; / 2° Soit à rejeter la demande du candidat ; / 3° Soit à prescrire un parcours de consolidation des compétences (...) / La commission régionale de spécialité transmet le dossier de chaque candidat, accompagné de sa proposition, à la commission nationale d'autorisation d'exercice compétente. / La commission nationale émet, après examen de chaque dossier, un avis destiné au ministre chargé de la santé. (...) Le ministre chargé de la santé ou, sur délégation, le directeur général du Centre national de gestion peut, au vu de l'avis de la commission nationale : / a) Soit délivrer une autorisation d'exercice ; / b) Soit rejeter la demande du candidat ; / c) Soit prendre une décision d'affectation du médecin dans un établissement de santé en vue de la réalisation du parcours de consolidation des compétences (...) ».*

5. Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 7 août 2020 portant application du IV et du V de l'article 83 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007 et relatif à l'exercice des professions de médecin, chirurgien-dentiste, sage-femme et pharmacien par les titulaires de diplômes obtenus hors de l'Union européenne et de l'Espace économique européen : « *Peuvent déposer un dossier de demande d'autorisation d'exercice au titre des dispositions du B du IV ou de celles du V de l'article 83 de la loi du 21 décembre 2006 susvisée, les candidats à l'autorisation d'exercer la profession de médecin, chirurgien-dentiste, sage-femme ou pharmacien qui remplissent les conditions suivantes : (...) / 2° Avoir exercé sur le territoire national pendant au moins deux ans en équivalent temps plein entre le 1^{er} janvier 2015 et le 30 juin 2021 des fonctions rémunérées au titre des professions de santé mentionnées à la quatrième partie du code de la santé publique. (...) En cas d'exercice à temps partiel, la condition prévue au premier alinéa est regardée comme remplie si le temps de travail accompli depuis le 1^{er} janvier 2015 est égal ou supérieur au temps de travail sur deux années d'exercice à temps plein. La durée accomplie dans le cadre du service de garde est prise en compte dans la limite de l'équivalent d'une année d'exercice à temps plein* ». Aux termes de l'article 2 du même décret : « *Les candidats remplissant les conditions mentionnées à l'article 1^{er} adressent leur dossier de demande d'autorisation d'exercice à compter du 1^{er} novembre 2020 et jusqu'au 29 juin 2021 : / 1° Pour les candidats à la profession de médecin, à l'agence régionale de santé (...)* ». Aux termes de l'article 3 de ce décret : « *I. - Le dossier de demande d'autorisation d'exercice est composé des pièces suivantes : (...) / 3° Toutes pièces utiles permettant de justifier des conditions d'exercice mentionnées aux 2° et 3° de l'article 1^{er} du présent décret, telles que des attestations ou des contrats de travail (...)* ». Aux termes de l'article 4 de ce décret : « *Saisi d'un dossier complet et après vérification des pièces produites, le directeur général du Centre national de gestion ou, pour les candidats à la profession de médecin, le directeur général de l'agence régionale de santé délivre au candidat, par tout moyen donnant date certaine à la réception de ce document, une attestation (...) l'autorisant à poursuivre temporairement l'activité mentionnée au 2° de l'article 1^{er}. (...)* ». Aux termes de l'article 5 de ce décret : « *I. L'instruction préalable des demandes d'autorisation d'exercer la profession de médecin est assurée par la commission régionale d'autorisation d'exercice mentionnée au IV de l'article 83 de la loi du 21 décembre 2006 susvisée. (...) / II. - La commission examine, au regard de ce qui est attendu pour l'exercice de chaque spécialité, les connaissances, aptitudes et compétences que le candidat a acquises au cours de la formation initiale et dans le cadre de l'expérience professionnelle et de la formation continue, ainsi que les autres éléments ressortant du dossier de demande d'autorisation d'exercice (...)* ».

6. Aux termes de l'article 17 de l'arrêté du 1^{er} juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire : « *Les médecins, (...) titulaires d'un diplôme, certificat ou autre titre obtenu dans un Etat non membre de l'Union européenne ou non partie à l'accord sur l'Espace économique européen (...) présents dans un établissement de santé, un établissement social ou un établissement médico-social entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 juin 2019 et ayant exercé des fonctions rémunérées, en tant que professionnel de santé, pendant au moins deux ans en équivalent temps plein depuis le 1^{er} janvier 2015 se voient délivrer une attestation permettant un exercice temporaire, sous réserve du dépôt d'une demande d'autorisation d'exercice avant le 30 octobre 2021*».

7. Pour déclarer irrecevable la demande de Mme A..., la directrice générale de l'agence régionale de santé d'Ile-de-France, faisant application des dispositions de l'article 1^{er} du décret du 7 août 2020, s'est fondée sur la circonstance que l'intéressée ne justifiait pas avoir exercé des fonctions rémunérées, en tant que professionnelle de santé, pendant au moins deux ans en équivalent temps plein entre le 1^{er} janvier 2015 et le 30 juin 2021.

8. Les dispositions de la loi du 24 juillet 2019, ci-dessus reproduites au point 4, fixent au 1^{er} janvier 2015 la date à compter de laquelle s'apprécie la condition tenant à l'exercice, pendant une période de deux ans, de fonctions rémunérées, en tant que professionnel de santé, sur le territoire national en équivalent temps plein. En fixant au 30 juin 2021, ou au plus tard trois mois après la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, la date à laquelle le dossier de demande d'autorisation d'exercice doit être déposé, ces dispositions peuvent être regardées comme ayant habilité le pouvoir réglementaire à fixer à cette date limite de dépôt, c'est-à-dire au plus tard trois mois après la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré par la loi du 23 mars 2020, la date après laquelle la condition précitée cesse d'être appréciée. Ainsi, les dispositions de l'article 1^{er} du décret du 7 août 2020, en prévoyant que cette condition s'apprécie jusqu'au 30 juin 2021, et non jusqu'à l'échéance du délai de trois mois après la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré la loi du 23 mars 2020, ont méconnu l'intention du législateur.

9. En l'espèce, la durée d'exercice des fonctions rémunérées de Mme A... en tant que professionnelle de santé, pendant au moins deux ans en équivalent temps plein, n'a pas été examinée au-delà du 30 juin 2021. Par suite, la requérante est ainsi fondée à se prévaloir, par la voie de l'exception, de l'illégalité des dispositions de 1^{er} du décret du 7 août 2020, et à soutenir que le seul motif des décisions en litige, tiré de l'application de ces dispositions, est lui-même illégal.

10. Il y a lieu par suite d'annuler la décision du 7 juillet 2022 ainsi que celle du 5 août 2022 rejetant le recours gracieux formé à son encontre

Sur les frais liés au litige :

11. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'ARS la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par Mme A... et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision du 7 juillet 2022 ainsi que le rejet du recours gracieux du 5 août 2022 sont annulés.

Article 2 : L'agence régionale de santé d'Ile-de-France versera à Mme A... une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme B... A..., à la ministre de la santé et de l'accès aux soins, et à la directrice générale de l'agence régionale de santé d'Ile-de-France.

Délibéré après l'audience du 19 septembre 2024, à laquelle siégeaient :

M. Robbe, président,
Mme Morisset, première conseillère,
M. Hegesippe, conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 octobre 2024.

La rapporteure,

Le président,

A. MORISSET

J. ROBBE

Le greffier,

C. CHAUVEY

La République mande et ordonne à la ministre de la santé et de l'accès aux soins, en ce qui la concerne ou à tous commissaire 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.