

**7 novembre 2022**

## **Base de jurisprudence**

Ariane Web: Conseil d'État 454495, lecture du 7 novembre 2022,

ECLI:FR:CECHR:2022:454495.20221107

Decision n° 454495

**Conseil d'État**

**N° 454495**

**ECLI:FR:CECHR:2022:454495.20221107**

Mentionné aux tables du recueil Lebon

**1ère - 4ème chambres réunies**

Mme Manon Chonavel, rapporteur

M. Arnaud Skzryerbak, rapporteur public

SCP WAQUET, FARGE, HAZAN ; SCP BOULLEZ, avocats

**Lecture du lundi 7 novembre 2022**

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

---

Vu la procédure suivante :

La société civile de moyens Centre havrais d'imagerie médicale nucléaire (CHIN), M. D... C..., M. F... E..., M. A... B... et la société de fait " C... et E... " ont demandé au tribunal administratif de Rouen, d'une part, d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 31 janvier 2018 par laquelle la directrice générale de l'agence régionale de santé de Normandie a refusé d'autoriser le Centre havrais d'imagerie médicale nucléaire à installer un tomographe à émission de positons, dans un premier temps, au sein de l'hôpital Jacques Monod du Groupe hospitalier du Havre et, dans un second temps, après délocalisation, sur le site de l'hôpital privé de l'Estuaire

et, d'autre part, d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 31 janvier 2018 par laquelle la directrice générale de l'agence régionale de santé de Normandie a autorisé le groupement de coopération sanitaire Centre Henri Becquerel - Groupe hospitalier du Havre (GCS CHB-GHH) à installer un tomographe à émission de positons sur le site du Groupe hospitalier du Havre. Par un jugement n°s 1801167, 1801168 du 20 juin 2019, le tribunal administratif de Rouen a rejeté ces demandes.

Par un arrêt n° 19DA01945 du 11 mai 2021, la cour administrative d'appel de Douai a rejeté l'appel formé contre ce jugement par M. E..., M. C..., M. B..., la société civile de moyens Centre havrais d'imagerie médicale nucléaire, aux droits de laquelle est venue la société d'exercice libéral à responsabilité limitée Centre Havrais d'imagerie médicale nucléaire et la société " C... et E... ", devenue " Sonnet-Patrois-Halley ".

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire, un nouveau mémoire, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 12 juillet, 12 et 13 octobre 2021 et les 14 février et 25 juillet 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. E..., M. B..., M. C..., la société Centre havrais d'imagerie nucléaire et la société " Sonnet-Patrois-Halley " demandent au Conseil d'État :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) de mettre à la charge du groupement de coopération sanitaire " Centre Henri Becquerel - Groupe hospitalier du Havre " et de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code civil ;
- le code de la santé publique ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Manon Chonavel, auditrice,

- les conclusions de M. Arnaud Skzryerbak, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Boulliez, avocat de M. E..., de M. A... B..., de M. D... C..., de la société Centre havrais d'imagerie médicale nucléaire et de la société " Sonnet-Patrois-Halley " et à la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat du Centre Henri Becquerel - groupe hospitalier du Havre ;

Considérant ce qui suit :

Sur le litige :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. C..., M. E... et M. B..., médecins spécialisés en imagerie nucléaire exerçant au Havre, sont associés au sein de la société Centre havrais d'imagerie médicale nucléaire. Cette société a constitué, en 2005, à parts égales avec le Groupe hospitalier du Havre, un groupement de coopération sanitaire, afin d'utiliser en commun des équipements de médecine nucléaire au sein des locaux du Groupe hospitalier du Havre et, en particulier, des gamma-caméras et un appareil de tomographie à émissions de positons couplé à un appareil de tomodensitométrie. L'installation de cet appareil de tomographie à émission de positons est subordonnée à une autorisation en vertu de l'article L. 6122-1 du code de la santé publique, qui a été accordée le 5 septembre 2005 au groupement de coopération sanitaire, et l'appareil est entré en service en juin 2011. En décembre 2012, le Groupe hospitalier du Havre a notifié au Centre havrais d'imagerie médicale nucléaire son retrait du groupement à effet du 1er janvier 2015, entraînant la dissolution de celui-ci et mettant fin à l'autorisation d'installation du tomographe à émission de positons détenue par le groupement. Au cours du préavis courant jusqu'à la prise d'effet de ce retrait, le Groupe hospitalier du Havre a formé, le 20 juin 2014, avec le centre régional de lutte contre le cancer Henri Becquerel, un nouveau groupement de coopération sanitaire, dénommé groupement de coopération sanitaire Centre Henri Becquerel - Groupe hospitalier du Havre.

2. En l'absence d'accord sur le transfert de l'autorisation d'installation accordée pour le tomographe à émission de positons, l'agence régionale de santé de Haute-Normandie a ouvert en 2014 un appel à candidatures pour l'octroi d'une autorisation d'installation de cet équipement sur le territoire de santé du Havre. Le 30 juin 2014, la société Centre havrais d'imagerie médicale nucléaire et le groupement de coopération sanitaire Centre Henri Becquerel - Groupe

hospitalier du Havre ont, chacun, déposé une demande d'autorisation. Par deux décisions du 24 octobre 2014, le directeur général de l'agence régionale de santé de Haute-Normandie a accordé l'autorisation au groupement de coopération sanitaire Centre Henri Becquerel - Groupe hospitalier du Havre et l'a refusée au Centre havrais d'imagerie médicale nucléaire. Ces deux décisions ont été annulées par un jugement du tribunal administratif de Rouen du 19 juin 2017, devenu définitif, l'annulation de l'autorisation accordée ne prenant toutefois effet qu'à compter du 15 mars 2018.

3. Invités à confirmer et actualiser leur candidature par l'agence régionale de santé de Normandie, le groupement de coopération sanitaire Centre Henri Becquerel - Groupe hospitalier du Havre et le Centre havrais d'imagerie médicale nucléaire ont, de nouveau, présenté leur candidature, respectivement les 27 et 30 octobre 2017. Le 30 novembre 2017, la société Centre havrais d'imagerie médicale nucléaire et ses associés et le Groupe hospitalier du Havre ont signé un accord intitulé " protocole d'accord transactionnel ", se donnant pour objet de mettre un terme aux différends les opposant sur trois points, à savoir, d'une part, le retrait des médecins libéraux et du Centre havrais d'imagerie médicale nucléaire du site du Groupe hospitalier du Havre leur permettant une délocalisation effective vers un autre site sans rupture de l'offre de soins, d'autre part, les autorisations d'exploiter les trois gamma-caméras installées dans les locaux du service de médecine nucléaire du Groupe hospitalier du Havre, enfin, l'autorisation d'exploiter un appareil de tomographie à émission de positons sur le territoire de santé du Havre. Cet accord comportait notamment la renonciation irrévocable des parties à toutes réclamations, instances ou actions de quelque nature que ce soit, pendant cinq ans, portant sur ces trois points, en particulier contre l'autorisation d'exploiter un appareil de tomographie à émission de positons sur le territoire de santé du Havre qui serait accordée à l'une des parties ou à groupement dont l'une des parties serait membre. Par deux décisions du 31 janvier 2018, la directrice générale de l'agence régionale de santé de Normandie a, d'une part, accordé l'autorisation d'installation du tomographe à émission de positons au groupement de coopération sanitaire Centre Henri Becquerel - Groupe hospitalier du Havre et, d'autre part, l'a refusée au Centre havrais d'imagerie médicale nucléaire. Par un jugement du 20 juin 2019, le tribunal administratif de Rouen a rejeté les demandes du Centre havrais d'imagerie médicale nucléaire, de MM. C..., E... et B... et de la société de fait " Sonnet-Patrois-Halley " tendant à l'annulation de ces deux décisions. Par un arrêt du 11 mai 2021, contre lequel ils se pourvoient en cassation, la cour administrative d'appel de Douai a rejeté l'appel formé par les requérants contre ce jugement.

Sur l'arrêt attaqué en tant qu'il porte sur l'autorisation accordée au groupement de coopération sanitaire Centre Henri Becquerel - Groupe hospitalier du Havre :

4. Pour rejeter l'appel des requérants en tant qu'il portait sur l'autorisation accordée au groupement de coopération sanitaire Centre Henri Becquerel - Groupe hospitalier du Havre, la cour a jugé que le tribunal leur avait à bon droit opposé l'irrecevabilité de leur recours pour excès de pouvoir contre cette autorisation en application du protocole d'accord transactionnel conclu le 30 novembre 2017.

5. Aux termes de l'article 2044 du code civil : " La transaction est un contrat par lequel, par des concessions réciproques, les parties terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître. / Ce contrat doit être rédigé par écrit ". En vertu de l'article 2052 du même code, un tel contrat fait obstacle à l'introduction ou à la poursuite entre les parties d'une action en justice ayant le même objet. L'article 6 du code civil interdit de déroger par convention aux lois qui intéressent l'ordre public. Il résulte de ces dispositions que l'administration peut, ainsi que le rappelle désormais l'article L. 423-1 du code des relations entre le public et l'administration, afin de prévenir ou d'éteindre un litige, légalement conclure avec un particulier un protocole transactionnel, sous réserve de la licéité de l'objet de ce dernier, de l'existence de concessions réciproques et équilibrées entre les parties et du respect de l'ordre public.

6. En premier lieu, aucune disposition législative ou réglementaire applicable aux autorisations délivrées par les agences régionales de santé en matière d'installation d'équipements matériels lourds en vertu de l'article L. 6122-1 du code de la santé publique, ni aucun principe général du droit, ne fait obstacle à ce que l'administration conclue avec une personne ayant sollicité une telle autorisation, une transaction par laquelle, dans le respect des conditions précédemment mentionnées, les parties conviennent de mettre fin à l'ensemble des litiges nés de l'édiction de cette décision ou de prévenir ceux qu'elle pourrait faire naître, incluant la demande d'annulation pour excès de pouvoir de cette décision. Une telle transaction peut intervenir entre un établissement public de santé ayant sollicité une autorisation en matière d'installation d'équipements matériels lourds et une personne ayant formulé une demande concurrente. Dans une telle hypothèse, la transaction peut être conclue durant l'instruction par l'agence régionale de santé des candidatures à cette autorisation en vue de prévenir toute contestation à naître entre les candidats sur la décision octroyant l'autorisation.

7. A la date à laquelle la société Centre havrais d'imagerie médicale nucléaire et ses associés et le Groupe hospitalier du Havre ont conclu la transaction par laquelle ils convenaient, tous deux, de renoncer à toute contestation de l'autorisation d'exploiter un appareil de tomographie à émission de positons sur le territoire de santé du Havre qui serait accordée à l'un d'entre eux ou à un groupement auquel l'un d'entre eux serait partie, l'instruction par l'agence régionale de santé des candidatures à cette autorisation, qu'ils étaient seuls à avoir, tous deux, présentées, était en cours. Dans ces conditions, la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que cette

clause pouvait valablement être opposée par le groupement de coopération sanitaire au recours pour excès de pouvoir exercé par le Centre havrais d'imagerie médicale nucléaire contre l'autorisation qu'il avait obtenue le 31 janvier 2018.

8. En second lieu, en jugeant qu'il ne ressortait d'aucune des pièces du dossier que le Centre havrais d'imagerie médicale nucléaire ou les médecins associés en son sein se seraient trouvés dans un état de contrainte économique exercée par le groupe hospitalier du Havre ou l'agence régionale de santé ayant affecté leur consentement lors de la signature du protocole transactionnel et qu'ils avaient accepté, de manière parfaitement éclairée, d'adhérer au processus transactionnel et de signer le protocole d'accord du 30 novembre 2017, dont les ultimes négociations avaient précisément porté sur le périmètre de la clause de renonciation à recours, la cour a, par un arrêt suffisamment motivé, exactement qualifié les faits qui lui étaient soumis et n'a pas commis d'erreur de droit, ni méconnu le droit au recours juridictionnel effectif garanti par les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Sur l'arrêt attaqué en tant qu'il porte sur le refus d'autorisation opposé au Centre havrais d'imagerie médicale nucléaire :

9. Aux termes de l'article L. 6122-2 du code de la santé publique : " L'autorisation [d'exploiter un équipement matériel lourd] est accordée, en tenant compte des éléments des rapports de certification émis par la Haute Autorité de santé qui concernent le projet pour lequel elle est sollicitée et qui sont pertinents à la date de la décision, lorsque le projet : / 1° Répond aux besoins de santé de la population identifiés par le schéma mentionné à l'article L. 1434-2 ou au 2° de l'article L. 1434-6 ; / 2° Est compatible avec les objectifs fixés par ce schéma ; / 3° Satisfait à des conditions d'implantation et à des conditions techniques de fonctionnement(...) ". L'article R. 6122-34 du code de la santé publique dresse la liste limitative des motifs pour lesquels une décision de refus d'autorisation ou de renouvellement d'autorisation peut être prise, parmi lesquels, dans sa rédaction applicable à la date de la décision en litige : " 2° Lorsque les besoins de santé définis par le schéma d'organisation des soins sont satisfaits ; / 3° Lorsque le projet n'est pas compatible avec les objectifs du schéma d'organisation des soins (...) ". Il résulte de ces dispositions que lorsque le schéma régional applicable prévoit l'installation d'un nombre d'équipements matériels lourds moindre que celui des demandes présentées qui répondent aux critères prévus à l'article L. 6122-2 du code de la santé publique et auxquelles aucun autre motif de refus énoncé à l'article R. 6122-34 du code de la santé publique ne peut être opposé, il appartient à l'autorité administrative, dans le cadre de son pouvoir général d'appréciation, d'apprécier les mérites respectifs des candidatures au regard des besoins de santé de la population identifiés par le schéma régional applicable.

10. Après avoir relevé que le schéma régional d'organisation des soins prévoyait l'exploitation d'un seul équipement de tomographe à émission de positons sur le territoire de santé du Havre et qu'il était constant que la demande présentée par le Centre havrais d'imagerie médicale nucléaire, comme celle présentée par le groupement de coopération sanitaire Centre Henri Becquerel - Groupe hospitalier du Havre, remplissaient les conditions posées par le code de la santé publique pour se voir accorder l'autorisation d'exploiter cet équipement sur le territoire du Havre, la cour administrative d'appel a retenu que la directrice générale de l'agence régionale de santé avait pu légalement fonder le refus d'autorisation opposé au Centre havrais d'imagerie médicale nucléaire sur les circonstances, notamment, que l'équipement était déjà implanté sur le site de l'hôpital Jacques Monod du Groupe hospitalier du Havre, que celui-ci en était le propriétaire, qu'il était exploité par les médecins du groupement de coopération sanitaire Centre Henri Becquerel - Groupe hospitalier du Havre dans des conditions de fonctionnement répondant aux besoins de santé de la population et que le maintien de l'autorisation au groupement de coopération sanitaire éviterait toute rupture dans la prise en charge des patients et en a déduit que cette décision n'était pas discriminatoire et ne portait pas atteinte au principe de mise en concurrence. En statuant ainsi, la propriété du tomographe à émission de positons n'étant qu'un des éléments retenus pour apprécier les mérites respectifs des deux candidatures présentées, la cour administrative d'appel, qui a suffisamment motivé son arrêt, n'a pas commis d'erreur de droit.

11. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Douai.

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

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise, à ce titre, à la charge du groupement de coopération sanitaire Centre Henri Becquerel - Groupe hospitalier du Havre, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance. Il y lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des requérants une somme totale de 3 000 euros à verser au groupement de coopération sanitaire Centre Henri Becquerel - Groupe hospitalier du Havre au titre de ces dispositions.

**D E C I D E :**

-----

Article 1er : Le pourvoi de M. E... et autres est rejeté.

Article 2 : M. E... et autres verseront une somme totale de 3 000 euros au groupement de coopération sanitaire Centre Henri Becquerel - Groupe hospitalier du Havre.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. F... E..., premier requérant dénommé, pour l'ensemble des requérants, au groupement de coopération sanitaire " Centre Henri Becquerel - Groupe hospitalier du Havre " et au ministre de la santé et de la prévention.

Délibéré à l'issue de la séance du 12 octobre 2022 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, président ; Mme Maud Vialettes, Mme Gaëlle Dumortier, présidentes de chambre ; M. Yves Doutriaux, M. Jean-Luc Nevache, M. Damien Botteghi, Mme Anne Lazar Sury, M. Alban de Nervaux, conseillers d'Etat et Mme Manon Chonavel, auditrice-rapporteuse.

Rendu le 7 novembre 2022.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

La rapporteure :

Signé : Mme Manon Chonavel

La secrétaire :

Signé : Mme Anne Lagorce

La République mande et ordonne au ministre 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.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :

---

**Voir aussi**

**<http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/analyse/2022-11-07/454495>**

**<http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/analyse/2022-11-07/454495>**

**<http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CRP/conclusion/2022-11-07/454495>**

**<http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CRP/conclusion/2022-11-07/454495>**