

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALÉDONIE**

N° 1400474

M. X.

M. Schnoering
Rapporteur

M. Arruebo-Mannier
Rapporteur public

Audience du 13 mai 2015
Lecture du 4 juin 2015

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la requête, enregistrée le 15 décembre 2014, présentée pour M. X. demeurant (...), par la SELARL Lombardo, avocat ; M. X. demande au tribunal :

- d'annuler la décision du 23 octobre 2013 du responsable du Pôle de gestion du risque de la Cafat demandant le reversement de la somme de 1 683 587 francs CFP en raison du dépassement du plafond d'efficience au titre de l'année 2011 ;

- de condamner la Cafat à lui verser la somme d'un montant de 250 000 francs CFP au titre des dispositions de l'article L 761-1 du code de justice administrative ;

Il soutient que :

- les litiges relatifs aux reversements imposés aux professionnels libéraux en cas de dépassement de seuils annuels d'activité, constituent par leur nature, des sanctions prononcées à l'encontre de praticiens qui sont une manifestation de l'exercice de prérogatives de puissance publique et relèvent donc de la juridiction administrative ;

- la requête est recevable en ses formes et délais.

- la décision prise par le directeur de gestion du risque, ne comporte aucune motivation, si ce n'est la caractérisation d'un premier dépassement de plafond ;

- la procédure prévue par l'article 18 de la convention paritaire des masseurs-kinésithérapeutes n'a pas été respectée ;

- il n'est pas rapporté la preuve qu'au cours du premier trimestre de l'année 2012, le contrôle médical ait vérifié un quelconque échantillon de ses patients ;

- le 6 août 2013, la Cafat l'a informé du dépassement des coefficients, sans lui adresser les conclusions du contrôle médical sur la qualité des soins ;

- la lettre de notification des dépassements doit donc être adressée, par la Cafat, au praticien avant le terme du premier semestre de l'année N+1 ;

- en l'espèce, la lettre de notification, intervenue en août 2013, portait sur l'année 2011, elle a été adressée dans l'année N+2, donc tardivement ;
- aux termes du 4° alinéa du paragraphe 2 de l'article 18, la décision de sanction ne peut être prise qu'après qu'il ait été constaté à la fois une mauvaise qualité des soins et un non-respect de la nomenclature ;
- manifestement, la commission n'a fait aucun constat d'infraction à ces deux obligations ;
- la sanction prononcée est manifestement excessive alors qu'il n'a été constaté aucun manquement à la qualité des soins qu'il a dispensés ;

Vu, enregistré le 22 janvier 2015, le mémoire présenté pour la Cafat, représentée par son directeur en exercice qui conclut au rejet de la requête et à la condamnation du requérant à lui verser la somme de 100 000 francs CFP en application de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- la décision attaquée n'est que la notification de la décision prise le 3 octobre 2013 par la commission conventionnelle paritaire (CCP) : la requête est mal dirigée et donc irrecevable ;
- le requérant a eu connaissance des motivations ayant guidé la prise de décision ;
- cette motivation tient au constat du dépassement du plafond d'efficience : ce constat est progressivement dressé en cours d'année au moyen des relevés individuels d'activités, de fréquence trimestrielle, accompagnés de courriers rappelant l'engagement conventionnel du respect du plafond d'efficience ;
- un constat consolidé a été dressé dans le courrier du 10 mai 2012 emportant transmission du relevé individuel d'activité, réitéré dans le courrier du 6 août 2013, évoqué lors de la CCP et rappelé dans le courrier du 23 octobre 2013: c'est le dépassement du plafond d'efficience inscrit dans la convention que le requérant, en qualité de masseur-kinésithérapeute conventionné, ne pouvait pas ignorer ;
- le requérant force l'interprétation du texte en liant l'article 18 §1 (second alinéa) et l'article 18 §2 alors que ces paragraphes visent des points nettement distincts : § 1 : Contrôle de la qualité des soins ; §2 : Procédure d'examen de l'activité individuelle en cas de dépassement ;
- or, la Caisse ne s'est jamais positionnée sur le terrain du contrôle de la qualité des soins ;
- toute la procédure repose exclusivement sur le seul dépassement du plafond d'efficience, traité par le seul §2 de l'article 18 ;
- à ce titre, elle est bien chargée d'effectuer la constatation des dépassements individuels, conformément à l'article 18 §2 alinéa 1^{er} ;
- elle ne le fait nullement au regard de l'article 18 §1, comme semble le croire le requérant : ces constatations sont faites subséquentement à la mesure d'activité telle que décrite à l'article 11 §3 alinéa 1^{er} ;
- l'activité individuelle est exprimée en nombre total de coefficient (AMC, AMK, AMS) effectués par un masseur-kinésithérapeute libéral ou son remplaçant au cours de l'année civile considérée et pris en charge par la Cafat et l'Aide médicale Sud ;
- conformément à l'article 11 §3 alinéa 3, chaque professionnel dont l'activité individuelle dépasse le plafond annuel est tenu de reverser, après mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 18 §2, tout ou partie des montants remboursés correspondant à ce dépassement ;
- elle était fondée à commencer la procédure sans l'action du contrôle médical prévue à l'article 18 §1 alinéa second ;

- cette considération anéantit l'argumentation de M. X. lorsqu'il expose que le courrier de la Cafat, envoyé durant l'année N+2, l'a été tardivement ;
- en effet, preuve a été faite que cette considération de l'envoi durant l'année N+1 ne concerne que le contrôle de la qualité des soins (article 18 §1), et nullement le constat du dépassement du plafond d'efficience (article 11 §3) ;
- l'accomplissement de la formalité de transmission des conclusions du contrôle médical sur la qualité des soins n'était pas nécessaire étant donné que seul le dépassement du plafond d'efficience était visé, et non pas la qualité des soins ;
- si elle n'était pas suivie sur ce terrain, elle entendrait faire valoir que cette formalité n'était pas substantielle puisqu'il n'était pas question d'étudier l'activité concernée sous l'angle de la qualité des soins et que, dès lors, l'absence de ce rapport n'a eu aucune incidence sur le sens de la décision, pas plus que sur la garantie des droits du requérant. ;
- elle s'attache exclusivement au respect de l'article 11 §3 dans cette procédure : le contrôle de la qualité des soins et du respect de la nomenclature était sans intérêt pour la décision de sanction, seul le constat du dépassement importait ;
- elle n'a pas commis d'erreur de droit, la sanction n'a rien de manifestement excessif, d'autant plus qu'elle a été minorée de 50 % conformément à l'article 18 §3 alinéa 2, s'agissant d'un premier dépassement ;

Vu l'ordonnance en date du 26 janvier 2015 fixant la clôture d'instruction au 2 mars 2015, en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative ;

Vu, enregistré le 27 février 2015, le mémoire présenté pour M. X. par la SELARL Lombardo qui demande qu'il lui soit donné acte de ce que son recours porte, à titre subsidiaire, par les moyens qu'il a exposés dans son mémoire initial, à l'encontre de la décision de la CCP du 3 octobre 2013 dont il a eu connaissance par les conclusions de la Cafat du 22 janvier 2015 ;

Il ajoute que :

- il a découvert l'existence et le contenu de la décision de la CCP ;
- il ne saurait se voir reprocher d'avoir attaqué le seul acte qui, pour lui, caractérisait l'existence de la décision administrative ;

Vu la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999, relatives à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public ;

Vu la délibération modifiée n° 490 du 11 août 1994 portant plan de promotion de la santé et de maîtrise des dépenses des soins sur le territoire de Nouvelle-Calédonie ;

Vu la convention paritaire des masseurs-kinésithérapeutes du 4 juin 2010 ;

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de justice administrative dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 13 mai 2015 :

- le rapport de M. Schnoering, rapporteur ;
- les conclusions de M. Arruebo-Mannier, rapporteur public ;
- et les observations de Me Lombardo, avocat de M. X. ;

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non recevoir opposée en défense :

1. Considérant que M. X., qui exerce la profession de masseur-kinésithérapeute à Nouméa et bénéficie d'un conventionnement Cafat, soumet à la censure du tribunal la décision du 23 octobre 2013 du responsable du pôle de gestion du risque de la Cafat lui réclamant le reversement de la somme de 1 683 587 francs CFP en raison du dépassement du plafond d'efficience au titre de l'année 2011 ;

2. Considérant que le requérant soutient, tout d'abord, que la décision prise par le directeur de gestion du risque, ne comporte aucune motivation ; qu'il ressort toutefois des pièces du dossier que M. X. a été informé du suivi de son activité par des relevés trimestriels de son activité accompagnés par une extrapolation sur 12 mois ; que ces relevés étaient accompagnés de courriers rappelant l'engagement conventionnel du respect du plafond d'efficience ; que la décision attaquée informe le requérant que la commission conventionnelle paritaire des masseurs-kinésithérapeutes réunie le 3 octobre 2013 a décidé de poursuivre la procédure prévue en cas de dépassement du plafond d'efficience ; que la même décision précise au requérant que, s'agissant d'un premier dépassement, l'assiette de remboursement est minorée de 50% conformément à l'article 18 § 3 de la convention, soit un montant de 1 683 587 francs CFP au lieu de 3 367 714 francs CFP ; qu'il suit de ce qui précède que la décision critiquée, contrairement à ce que soutient le requérant, comporte une motivation ; que cette dernière est suffisante, M. X., pouvant, à la seule lecture de la décision qui lui a été notifiée, connaître les motifs de la sanction qui lui a été infligée ;

3. Considérant que le requérant soutient également que la procédure prévue par la convention paritaire des masseurs-kinésithérapeutes en date du 4 juin 2010, adoptée dans le cadre du plan de maîtrise des dépenses de soins adopté par le Congrès de Nouvelle-Calédonie par délibération susvisée en date du 11 août 1994, n'a pas été respectée ;

4. Considérant qu'en vertu de l'article 11 de cette convention paritaire : « (...) § 2- *Plafond annuel d'activité individuelle ou plafond d'efficience: Les parties signataires conviennent de définir un plafond d'efficience compatible avec la qualité des soins dispensés par un masseur-kinésithérapeute pour l'ensemble de son activité. Ce plafond correspond à l'ensemble des actes inscrits à la nomenclature applicable en Nouvelle-Calédonie effectués par un masseur-kinésithérapeute exerçant à titre libéral et/ou par son remplaçant au cours de l'année civile considérée et pris en charge par la CAFAT et l'Aide Médicale Sud. Il constitue un*

engagement des professionnels à maintenir leur activité dans des conditions compatibles avec la distribution de soins de qualité. Le plafond d'efficience compatible avec la distribution des soins de qualité est fixé à 60.000 A.M.C. et/ou A.M.K. et/ou A.M.S effectués au cours de l'année civile pour une activité libérale à plein temps. » ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article 11 § 3 de la même convention : « -Mesure de l'activité : L'activité individuelle est exprimée en nombre total de coefficients (AMC, AMK, AMS) effectués par un masseur kinésithérapeute libéral ou son remplaçant au cours de l'année civile considérée et pris en charge par la CAFAT et l'Aide Médicale Sud. Un relevé semestriel de l'activité en date de soins sera adressé à chaque professionnel. Il indique le montant total des coefficients et la dépense totale remboursée pour la période considérée, ainsi que les frais accessoires. Chaque professionnel dont l'activité individuelle dépasse le plafond annuel est tenu de reverser, après mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 18 § 2, tout ou partie des montants remboursés correspondant à ce dépassement. Le reversement, calculé selon les modalités précisées à l'article 18 § 3, est effectué à la CAFAT pour le compte des autres organismes. » ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article 18 de cette convention: « (...)§ 2- Procédure d'examen de l'activité individuelle en cas de dépassement: La constatation des dépassements individuels est effectuée par la CAFAT pour le compte des autres organismes. La CAFAT informe les masseurs-kinésithérapeutes concernés, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. L'information adressée à chaque masseur-kinésithérapeute précise le nombre de coefficients enregistrés pour son compte au-delà du plafond, les mesures qu'il encourt en raison du dépassement constaté et la possibilité qui lui est offerte de disposer d'un délai de 30 jours calendaires à compter de la date de réception du courrier pour présenter ses observations écrites à la commission paritaire ou demander à être entendu par elle. A cette occasion, le masseur-kinésithérapeute peut être accompagné d'un masseur-kinésithérapeute de son choix exerçant régulièrement sa profession et placé sous le régime de la présente convention. Cette lettre recommandée est accompagnée des conclusions du Contrôle Médical sur la qualité des soins dispensés. Passé ce délai de 30 jours, la CAFAT transmet le dossier des masseurs-kinésithérapeutes concernés à la commission conventionnelle paritaire. La commission conventionnelle paritaire dispose d'un délai de 30 jours pour examiner les dossiers concernés, prendre connaissance des conclusions du Contrôle Médical sur la qualité des soins délivrés et, le cas échéant, des observations écrites et/ou orales des intéressés. Si le masseur-kinésithérapeute ayant demandé à être entendu ne se présente pas, la commission se prononce au vu du dossier. A l'issue de l'examen des dossiers et compte tenu de la qualité des soins, du respect de la nomenclature applicable en Nouvelle-Calédonie et des explications de l'intéressé, la commission décide de l'opportunité de mettre en œuvre la procédure de reversement et du pourcentage de reversement qui sera réclamé à l'intéressé(...) » ;

7. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la commission conventionnelle paritaire des masseurs-kinésithérapeutes réunie le 3 octobre 2013 a permis à M. X. de s'exprimer sur les dépassements qui lui étaient reprochés ; que le requérant a expliqué que l'année 2011 correspond à la première année de collaboration avec un confrère remplaçant qui a étendu l'amplitude horaire du cabinet et a satisfait en plus aux demandes de soins à domicile ; que le requérant a reconnu n'avoir pas été particulièrement attentif à son activité et s'estime être incapable de refuser un patient ;

8. Considérant que les reproches adressés au requérant reposent sur le dépassement du plafond d'efficience qui permettait à lui seul, après prise en compte de la qualité des soins, du respect de la nomenclature applicable en Nouvelle-Calédonie et des explications de l'intéressé d'infliger la sanction en cause ; que les membres de la commission dont s'agit ont décidé à l'unanimité de poursuivre la procédure conventionnelle prévue en cas de premier dépassement du plafond d'efficience soit un remboursement de 1 683 587 francs CFP ; que la procédure mise en place par la convention paritaire des masseurs-kinésithérapeutes a été en tous points respectée ;

9. Considérant que l'article 18 § 3 de la convention susvisée prévoit que le montant du reversement est égal au minimum à 50 % de l'assiette de reversement pour un premier dépassement ; que la sanction infligée à M. X. correspondant à ce minimum, l'intéressé n'est pas fondé à soutenir qu'il aurait subi une sanction disproportionnée ;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non recevoir opposée en défense, la requête de M. X. doit être rejetée en toutes ses conclusions y compris celles tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DE C I D E :

Article 1^{er} : La requête de M. X. est rejetée.