

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 2601077

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. [REDACTED]

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. [REDACTED]

Juge des référés

Le juge des référés

Audience du 19 février 2026
Ordonnance du 24 février 2026

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 28 janvier 2026 et le 19 février 2026, M. [REDACTED] représenté par la société Auché-Hédou (Me Auché), demande au juge des référés, statuant sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de la décision du 9 janvier 2026 par laquelle le directeur de la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de l'Ardèche a prononcé la suspension de sa possibilité d'exercer dans le cadre conventionnel pendant toute la durée de convention, soit jusqu'au 15 mai 2027, sans sursis ;

2°) de mettre à la charge de la CPAM de l'Ardèche la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la condition d'urgence est remplie dès lors qu'il est privé de tous ses revenus par la sanction attaquée, laquelle l'empêche d'exécuter le plan de redressement judiciaire ; son épouse se retrouve également privée de ses revenus salariés générés par la société d'exercice libérale ; il n'est pas en mesure de faire face à ses multiples dettes et son patrimoine immobilier, même liquidé ne permettra pas d'apurer l'intégralité de son passif ; ses patients qui ne peuvent pas se déplacer n'ont plus accès aux soins de kinésithérapie alors qu'ils sont situés dans un désert médical ;
- sont propres à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée les moyens tirés de l'irrégularité de la notification des « relevés de contestations du 22 septembre 2025 » qui n'ont pas été remis à personne ni envoyé en LRAR comme le prévoient l'article 6.4.1 b) de la convention nationale des masseurs kinésithérapeutes et l'article R. 162-54-10 du code de la sécurité sociale ; l'irrégularité de la procédure en l'absence d'avertissement préalable, rien ne justifiant la mise en œuvre de la procédure de « déconventionnement » d'urgence ; l'illégalité de la procédure de « déconventionnement » d'urgence qui est entachée de nullité en raison de l'irrégularité de la notification prévue par l'article R. 162-54-10 du code de la sécurité sociale et de la méconnaissance des droits de la défense ainsi que de la procédure contradictoire ; l'irrégularité de la procédure suivie en raison de l'absence d'avis rendu par la commission paritaire départementale dans les conditions prévues par l'article 6.4.1 de la convention précitée et son

annexe 12 ; l'insuffisante motivation ; la prescription des faits antérieures au 22 septembre 2022 en application de l'article L. 133-4 du code de la sécurité sociale ; l'irrecevabilité et du caractère peu probant de la plupart des procès-verbaux ; l'erreur d'appréciation concernant l'existence d'une fraude et la gravité des faits reprochés ; l'absence de preuve du préjudice invoqué par la CPAM ; l'existence d'un détournement de pouvoir et de procédure, en particulier celle prévue par l'article L. 622-7 du code du commerce concernant le passif d'une société placée en redressement.

Par un mémoire, enregistré le 18 février 2026, la CPAM de l'Ardèche, représentée par la société [REDACTED], conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge du requérant en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie dès lors qu'il n'est pas justifié de l'existence d'une procédure de liquidation personnelle ; il n'est pas établi que la décision attaquée a réellement un impact sur sa situation financière ou celle de la société d'exercice libérale eu égard à l'ensemble des dettes et au plan de redressement adopté ; il existe un intérêt public faisant obstacle à la suspension de la mesure attaquée puisqu'il ne peut être repris le remboursement manifestement illicite des soins assurés par le requérant déjà condamné pénalement, ordinalement et civilement pour des faits similaires ; il peut continuer son activité sans bénéficier des tarifs négociés aux termes de la convention ; les pièces produites ne permettent pas de connaître l'étendue de son patrimoine et de ses revenus réels, notamment ceux tirés d'une activité d'acupuncture, ni celle de ses charges ; l'examen des relevés bancaires produits démontrent un train de vie confortable pour le requérant et son épouse ;
- aucun des moyens soulevés sont propres à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée.

Vu les autres pièces du dossier et la requête enregistrée sous le n° 2601089 par laquelle M. [REDACTED] demande l'annulation de la décision en litige.

Vu :

- le code de la sécurité sociale ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. [REDACTED], premier conseiller, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Après avoir, au cours de l'audience publique tenue en présence de Mme [REDACTED] en qualité de greffière, présenté son rapport et entendu les observations :

- de Me Guillin de la société Auché-Hédou pour M. [REDACTED] ;
- et de [REDACTED] Avocats pour la CPAM de l'Ardèche.

A l'issue de l'audience, la clôture de l'instruction a été différée au 20 février 2026 à 16h puis au 23 février 2026 à 12h.

Par un mémoire, enregistré le 20 février 2026, la CPAM de l'Ardèche conclut aux mêmes fins, par les mêmes moyens.

Par un mémoire, enregistré le 23 février 2026, M. [REDACTED] conclut aux mêmes fins, par les mêmes moyens.

Considérant ce qui suit :

1. Par décision du 9 janvier 2026, le directeur de la CPAM de l'Ardèche a prononcé la suspension de la possibilité pour M. [REDACTED] d'exercer l'activité de masseur-kinésithérapeute dans le cadre conventionnel pendant toute la durée de convention, soit jusqu'au 15 mai 2027, sans sursis. Le requérant demande au juge des référés de suspendre l'exécution de cette décision.

Sur la demande de suspension :

2. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.* ».

3. Aux termes de l'article L. 162-15-1 du code de la sécurité sociale : « *La caisse primaire d'assurance maladie peut décider de placer un professionnel de santé hors de la convention pour violation des engagements prévus par celle-ci ; cette décision doit être prononcée selon les conditions prévues par la convention, lui permettant notamment de présenter ses observations (...).* ». Le placement hors de la convention d'un professionnel de santé pour violation des engagements prévus par celle-ci constitue une sanction qui se rattache à l'exercice des prérogatives de puissance publique dont les organismes de protection sociale sont dotés en vue de l'accomplissement de leurs missions de service public.

En ce qui concerne l'urgence :

4. L'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. L'urgence doit être appréciée objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce.

5. Il résulte de l'instruction que la décision plaçant M. [REDACTED] hors de la convention nationale des masseurs-kinésithérapeutes implique la privation, pour une période de 16 mois, de la totalité des revenus générés par le remboursement des actes qu'il pratique au tarif dit « négocié » par l'organisme de sécurité alors que sa société d'exercice libérale est placée en redressement judiciaire, que son entreprise individuelle fait l'objet d'une procédure de liquidation judiciaire et que l'une et l'autre doivent faire face à de multiples dettes au montant conséquent. Il n'apparaît, en l'état, ni que son patrimoine et ses autres ressources personnelles sont suffisantes pour apurer le passif et subvenir à l'ensemble de ses besoins courants sur la durée de la décision attaquée, ni que son épouse - salariée de la société précitée - dispose de ressources le permettant, ni que la continuation d'une activité de masseurs-kinésithérapeutes en tant que salarié ou dans le cadre d'une activité libérale mais au tarif dit « d'autorité » puisse réellement remédier à cette situation. Quand bien même M. [REDACTED] a déjà fait l'objet de sanctions précédentes et qu'il lui est reproché de causer un préjudice évalué à 126 446 euros, la CPAM n'établit pas qu'il existe, dans les

circonstances de l'espèce, un intérêt public s'opposant à la suspension de l'exécution de la décision plaçant l'intéressé hors de la convention à titre de sanction pour une telle durée. Dès lors, le requérant établit que la condition d'urgence prévue par les dispositions précitées de l'article L. 521-1 du code de justice administrative est remplie.

En ce qui concerne le doute sérieux :

6. Aux termes du 2. du b) du point 6.4.1 de la convention nationale des masseurs-kinésithérapeutes conclue le 3 avril 2007, telle que modifiée par ses divers avenants, relatif à la procédure en cas de « non-respect des dispositions de la convention » : « (...) / La CPD [commission paritaire départementale], pour donner son avis, peut inviter le praticien à lui faire connaître ses observations écrites ou demander à l'entendre dans un délai qu'elle lui fixe. Dans le même temps, le masseurkinésithérapeute peut être entendu à sa demande par la CPD, il peut se faire assister par un avocat ou un confrère de son choix. / L'avis de la CPD est rendu dans les soixante jours à compter de sa saisine. A l'issue de ce délai, l'avis est réputé rendu. (...) ». Aux termes du c) du point 6.4.1 de la même convention : « Lorsqu'un masseur-kinésithérapeute ne respecte pas les dispositions de la présente convention, il peut, après mise en œuvre de la procédure prévue au b ci-dessus, encourir une ou plusieurs des mesures suivantes : (...) - suspension de la possibilité d'exercer dans le cadre conventionnel avec ou sans sursis. Cette suspension peut être temporaire (une semaine, un, trois, six, neuf ou douze mois) ou prononcée pour la durée d'application de la présente convention (jusqu'à la date de renouvellement de la convention), selon l'importance des griefs. La mise hors champ de la convention de trois mois ou plus entraîne la suspension de la participation des caisses aux avantages sociaux pour une durée égale à celle de la mise hors convention. (...) ».

7. Aux termes de l'annexe à cette convention, portant règlements intérieurs types des instances conventionnelles (CPN, CPR, CPD) dans sa version issue de l'article 6 de l'arrêté du 27 juin 2019 approuvant l'avenant n° 6 publié le 2 juillet 2019 au Journal officiel de la République française, applicable à défaut de règlement adopté par l'instance : « (...) Délibérations : (...) En l'absence de quorum, un constat de carence est établi pour prendre acte de l'absence de quorum et une nouvelle réunion est convoquée dans un délai de quinze jours. / La commission de nouveau réunie délibère alors valablement sur tous les sujets, quel que soit le nombre de membres présents ou représentés, sous réserve que la parité soit respectée. Dans le cas où la parité n'est pas respectée, un constat de carence est établi et les dispositions relatives à la carence du présent règlement intérieur sont applicables. »

8. Si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.

9. En l'état de l'instruction, le moyen tiré d'un vice de procédure ayant privé M. [REDACTED] d'une garantie, en raison de l'absence d'avis rendu par la commission paritaire départementale du fait de l'annulation de la seconde séance prévue le 19 novembre 2025 au seul motif de l'absence de quorum après un premier constat de carence et alors qu'il avait demandé à être entendu avec l'assistance d'un avocat, est propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué.

10. Les deux conditions posées par les dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative étant remplies, il y a lieu de prononcer la suspension de l'exécution de la décision

du 9 janvier 2026 par laquelle le directeur de la CPAM de l'Ardèche a placé M. [REDACTED] hors de la convention jusqu'au 15 mai 2027, sans sursis.

Sur les frais d'instance :

11. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la CPAM de l'Ardèche la somme de 1 000 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens par M. [REDACTED]. Ce dernier n'étant pas la partie perdante dans la présente instance, les conclusions présentées par la CPAM de l'Ardèche au même titre doivent être rejetées en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de la décision du 9 janvier 2026 par laquelle le directeur de la CPAM de l'Ardèche a placé M. [REDACTED] hors de la convention nationale des masseurs-kinésithérapeutes pendant toute la durée de convention, soit jusqu'au 15 mai 2027, est suspendue.

Article 2 : La CPAM de l'Ardèche versera à M. [REDACTED] la somme de 1 000 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

Article 3 : Les conclusions présentées par la CPAM de l'Ardèche au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à M. [REDACTED] et à la caisse primaire d'assurance maladie de l'Ardèche.

Fait à Lyon, le 24 février 2026.

Le juge des référés,

[REDACTED]

La République mande et ordonne à la ministre en charge de la santé 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.

Pour expédition,
Un greffier