

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LIMOGES**

**N<sup>os</sup> 2301120,2301121**

---

SAS CENTRE DE MEDECINE  
NUCLEAIRE CHENIEUX

---

M. Fabien Martha  
Rapporteur

---

M. Pierre-Marie Houssais  
Rapporteur public

---

Audience du 8 juillet 2025  
Décision du 22 juillet 2025

---

C

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Limoges

(1<sup>ère</sup> chambre)

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête enregistrée sous le n° 2301120 le 27 juin 2023, la SAS Centre de médecine nucléaire Chénieux (CMN), représentée par Me Viennois-Servant, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision n° 2023-099 du 24 avril 2023 par laquelle le directeur général de l'agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine a délivré une autorisation d'installation d'un tomographe à émissions de positons couplé à un scanographe (TEP-SCAN) au centre hospitalier universitaire (CHU) de Limoges ;

2°) d'enjoindre au directeur général de l'ARS Nouvelle-Aquitaine dans le délai de quinze jours et sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard de lui délivrer l'autorisation d'installer un TEP SCAN sur le site de la Polyclinique de Chénieux, subsidiairement, de réexaminer sa demande d'autorisation ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- cette décision est entachée d'un vice de procédure tenant à l'irrégularité de la procédure mise en œuvre pour instruire des demandes concurrentes ;
- le rapport rendu par l'agent de l'ARS est irrégulier en l'absence de publication, en ce qui le concerne, de la déclaration publique d'intérêt prévue par l'article L. 1451-1 du code de la santé publique ;
- la décision est entachée d'erreurs de droit, de fait et d'appréciation.

Par un mémoire en défense enregistré le 7 janvier 2024, le centre hospitalier universitaire de Limoges, représenté par Me Douniès, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge de la SAS requérante d'une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le tribunal administratif de Limoges n'est pas compétent pour connaître de cette requête, laquelle aurait dû être introduite auprès du tribunal administratif de Bordeaux ;
- la requête est irrecevable en tant qu'elle est tardive ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense enregistré le 17 janvier 2024, l'agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine conclut au rejet de la requête comme non fondée et, à titre subsidiaire, en cas d'annulation, que les effets de l'annulation soient différés dans le temps.

Des mémoires ont été produits par le CMN Chénieux les 2 et 7 juillet 2025 qui ont été enregistrés sans être communiqués.

L'ARS a communiqué au tribunal des pièces le 4 juillet 2025, à la demande du tribunal, lesquelles pièces ont été communiquées.

Le CHU de Limoges a produit un mémoire le 6 juillet 2025 qui a été enregistré sans être communiqué.

II. Par une requête enregistrée sous le n° 2301121 le 27 juin 2023, la SAS Centre de médecine nucléaire Chénieux (CMN), représentée par Me Viennois-Servant, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision n° 2023-100 du 24 avril 2023 par laquelle le directeur général de l'agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine a refusé de lui délivrer une autorisation d'installation d'un tomographe à émissions de positons couplé à un scanographe (TEP-SCAN) ;

2°) d'enjoindre au directeur général de l'ARS Nouvelle-Aquitaine dans le délai de quinze jours et ce sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard de lui délivrer l'autorisation d'installer un TEP SCAN sur le site de la Polyclinique de Chénieux, subsidiairement de réexaminer sa demande d'autorisation ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir les mêmes moyens que ceux soulevés dans sa requête n° 2301120.

Par un mémoire en défense enregistré le 17 janvier 2024, l'agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine conclut au rejet de la requête comme non fondée.

Le tribunal a informé les parties le 1<sup>er</sup> juillet 2025 qu'en cas d'annulation de la décision du 24 avril 2023, par laquelle le directeur général de l'agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine a refusé de délivrer au CMN Chénieux une autorisation d'installation d'un tomographe à émissions de positons couplé à un scanographe, il était susceptible de différer l'effet de celle-ci.

Le CMN Chénieux a produit des mémoires le 2 juillet et 7 juillet 2025 qui ont été enregistrés sans être communiqués.

Le 4 juillet 2025, l'ARS a communiqué des pièces, à la demande du tribunal, qui ont été communiquées.

Vu les décisions attaquées et les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la santé publique ;
- les schémas régionaux de santé de santé Nouvelle-Aquitaine 2018-2023 et 2023-2028 ;
- 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. Martha, premier conseiller,
- les conclusions de M. Houssais, rapporteur public ;
- et les observations de Me Douniès représentant le Chu de Limoges et de Me Viennois-Servant représentant le CMN Chénieux.

Des notes en délibérés présentées pour la SAS Centre de médecine nucléaire Chénieux (CMN), par Me Viennois-Servant, ont été enregistrées le 10 juillet 2025 dans les dossiers 2301120 et 2301121 et n'ont pas été communiquées.

Considérant ce qui suit :

1. Le schéma régional de l'offre de soins (SRS), révisé le 2 août 2022 et publié au recueil des actes administratifs de la région Nouvelle-Aquitaine, prévoyait deux implantations de tomographe à émissions de positons couplé à un scanographe (TEP-SCAN) dans la zone territoriale de recours de la Haute-Vienne. Le bilan quantitatif de l'offre de soins, arrêté le 14 décembre 2022, recensait une autorisation de TEP-SCAN d'ores et déjà accordée dans cette zone et signalait donc la possibilité d'accorder une autorisation supplémentaire dans la zone territoriale de recours de la Haute-Vienne. Durant la période de dépôt des dossiers courant du 1<sup>er</sup> septembre au 31 octobre 2022, le représentant légal du Centre de médecine nucléaire Chénieux (CMN Chénieux), structuré sous la forme d'une société par actions simplifiées (SAS), a déposé auprès de l'ARS Nouvelle-Aquitaine un dossier de demande en vue d'obtenir l'autorisation d'installer un tomographe à émissions de positons couplé à un scanographe (TEP-

SCAN), sur le site de la polyclinique Chénieux à Limoges. Durant la fenêtre suivante ouverte du 1<sup>er</sup> janvier au 28 février 2023, le centre hospitalier universitaire (CHU) de Limoges a également déposé une demande afin d'obtenir un TEP-SCAN. Par deux arrêtés du 24 avril 2023, dont la SAS CMN Chénieux demande l'annulation par les deux requêtes susvisées, le directeur général de l'ARS Nouvelle-Aquitaine a, d'une part, rejeté la demande d'autorisation présentée par cette société, d'autre part, accordé l'autorisation au CHU de Limoges.

2. Les deux requêtes susvisées présentent à juger des questions analogues. Il y a lieu d'y statuer par un même jugement.

Sur la compétence territoriale du tribunal :

3. Aux termes de l'article R. 312-10 du code de justice administrative : « *Les litiges relatifs aux législations régissant les activités professionnelles, notamment les professions libérales, les activités agricoles, commerciales et industrielles, la réglementation des prix, la réglementation du travail, ainsi que la protection ou la représentation des salariés, ceux concernant les sanctions administratives intervenues en application de ces législations relèvent, lorsque la décision attaquée n'a pas un caractère réglementaire, de la compétence du tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve soit l'établissement ou l'exploitation dont l'activité est à l'origine du litige, soit le lieu d'exercice de la profession. (...)* ».

4. La requête présentée par la société concerne un litige relatif à une autorisation d'implanter un équipement médical qu'elle a vocation à exploiter dans le cadre de son activité. La décision contestée ne présentant pas un caractère réglementaire, le litige se rattache ainsi à l'article R. 312-10 du code de justice administrative. Par suite, c'est au tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve l'établissement et l'exploitation dont l'activité est à l'origine du litige de connaître de ce litige. Par suite, le tribunal administratif de Limoges est bien compétent pour connaître de la requête n° 2301120 présentée par le CMN Chénieux.

Sur la fin de non-recevoir opposée dans l'instance n° 2301120 :

5. Si le CHU de Limoges soutient que la requête présentée par le CMN est tardive, il ressort des documents librement accessibles sur Internet que l'arrêté du 24 avril 2023 portant autorisation au CHU de Limoges d'installer un PET SCAN a été publié le 26 avril suivant au RAA N° R75-2024-068. Le CMN Chénieux ayant introduit son recours à l'encontre de cet arrêté le 27 juin suivant, soit dans le délai de deux mois prévu par les dispositions de l'article R. 421-1 du code de justice administrative, sa requête n'est pas tardive de sorte que la fin de non-recevoir opposée en défense doit être écartée.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

6. En premier lieu, l'article L. 6122-9 du code de la santé publique dispose : « *L'autorisation d'activités ou d'équipements relevant d'un schéma régional est donnée ou renouvelée par l'agence régionale de santé après avis de la commission spécialisée de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie compétente pour le secteur sanitaire. (...). Les demandes d'autorisation ou de renouvellement d'autorisation portant sur des activités de soins ou équipements de même nature sont reçues au cours de périodes déterminées par voie réglementaire. Elles sont examinées sans qu'il soit tenu compte de l'ordre de leur dépôt. /Dans le*

*mois qui précède le début de chaque période, le directeur général de l'agence régionale de santé publie un bilan quantitatif de l'offre de soins faisant apparaître les zones mentionnées au a du 2<sup>o</sup> de l'article L. 1434-9 dans lesquelles cette offre est insuffisante au regard du schéma régional ou interrégional de santé. Les demandes tendant à obtenir une autorisation de création d'une activité de soins ou d'un équipement matériel lourd ne sont recevables, pour la période considérée, que pour des projets intéressant ces zones. Toutefois, dans l'intérêt de la santé publique, des demandes peuvent être reçues lorsqu'elles visent à satisfaire des besoins exceptionnels définis par arrêté du directeur général de l'agence régionale de santé. / La décision de l'agence régionale de santé est notifiée au demandeur dans un délai maximum de six mois suivant la date d'expiration de la période de réception des demandes. Cette décision est motivée. Toutefois, l'absence de notification d'une réponse dans ce délai vaut rejet de la demande d'autorisation. Dans cette hypothèse, et si le demandeur le sollicite dans un délai de deux mois, les motifs justifiant ce rejet lui sont notifiés dans le délai d'un mois. Le délai du recours contentieux contre la décision de rejet court alors de cette notification. ».*

7. Aux termes de l'article R. 6122-29 du même code : « Les demandes mentionnées à l'article R. 6122-28, à l'exception des demandes de renouvellement mentionnées au troisième alinéa de l'article L. 6122-10, ne peuvent être reçues que durant des périodes et selon des calendriers déterminés par arrêté du directeur général de l'agence régionale de santé, publié au recueil des actes administratifs de la préfecture de région. Lorsque les demandes d'autorisation ou de renouvellement d'autorisation sont relatives à une activité de soins mentionnée à l'article R. 6122-25 ou à un équipement matériel lourd mentionné à l'article R. 6122-26, faisant l'objet d'un schéma interrégional de santé prévu à l'article R. 1434-10, les directeurs généraux des agences régionales de santé ayant arrêté ce schéma peuvent déterminer ces périodes et ces calendriers par arrêté conjoint, publié au recueil des actes administratifs de la préfecture de chacune des régions comprises dans le schéma interrégional de santé. Ces périodes, dont le nombre ne peut être inférieur à deux ni supérieur à trois par année civile, sont d'une durée au moins égale à deux mois. Elles peuvent être communes à plusieurs activités de soins et varier en fonction de la nature des opérations. Elles font courir, à compter de la date de leur clôture et sous réserve que le dossier soit complet, le délai de six mois prévu au dernier alinéa de l'article L. 6122-9. ». Aux termes de l'article R. 6122-32 de ce code : « Les demandes d'autorisation, y compris celles présentées en vue du regroupement ou de la conversion des activités de soins définis à l'article L. 6122-6, et les demandes de renouvellement d'autorisation présentées en application du quatrième alinéa de l'article L. 6122-10 ne peuvent, après transmission du directeur général de l'agence régionale de santé, être examinées que si elles sont accompagnées d'un dossier justificatif complet (...). Le dossier est réputé complet si, dans le délai d'un mois à compter de sa réception dans une des périodes mentionnées à l'article R. 6122-29, le directeur général de l'agence régionale de santé n'a pas fait connaître au demandeur, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, la liste des pièces manquantes ou incomplètes. Dans le cas où un dossier incomplet n'a pas été complété à la date d'expiration de la période de réception applicable, le délai de six mois mentionné au dernier alinéa de l'article L. 6122-9 ne court pas. L'examen de la demande est reporté à la période suivante, sous réserve que le dossier ait été complété. ».

8. Il résulte de la combinaison de ces dispositions que les demandes d'autorisations prévues par l'article L. 6122-9 du code de la santé publique portant sur des activités de soins de même nature doivent être reçues et examinées par l'administration dans le cadre de périodes arrêtées par le directeur général de l'agence régionale de santé, que les demandes présentées au cours d'une même période sont examinées sans qu'il soit tenu compte de l'ordre de leur dépôt, que des demandes d'autorisation présentées au cours de périodes distinctes ne peuvent être mises en concurrence, enfin que l'examen d'une demande ne peut être reporté sur la période suivante

que dans l'hypothèse où un dossier n'aurait pas été complété avant le terme fixé pour la période précédente.

9. D'une première part, il ressort des pièces du dossier que l'ARS Nouvelle-Aquitaine, par un arrêté du 10 décembre 2021, a ouvert, au titre de l'année 2022, une fenêtre de dépôt de demande d'autorisation pour l'installation de l'équipement en cause dans le présent litige entre le 1<sup>er</sup> septembre et le 31 octobre 2022. Par un arrêté du 4 août 2022, le DG de l'ARS a établi, dans le cadre des bilans quantitatifs de l'offre de soins pour les activités de soins et les équipements matériels lourds, le bilan quantitatif pour les TEP SCAN à 1 site autorisé au 15 août 2022 pour 2 autorisations dans la zone territoriale de recours rendues possibles par le schéma cible 2018-2023, en précisant qu'une nouvelle demande d'autorisation pouvait être sollicitée au titre de la période ouverte entre le 1<sup>er</sup> septembre et le 31 octobre 2022. Le 28 octobre 2022, soit avant la date d'expiration de la fenêtre de dépôt ainsi fixée, la SAS CMN Chénieux a déposé un dossier de demande d'installation d'un TEP SCAN. Il est constant que ce dossier n'a fait l'objet d'aucune demande de pièce complémentaire de sorte qu'en application de l'article R. 6122-32 du code de la santé publique, il était réputé complet à la date du 28 octobre 2022. Il est également constant qu'à la date du 31 octobre 2022, aucune demande n'avait été présentée par le CHU de Limoges.

10. De deuxième part, par des arrêtés du 2 décembre 2022 et du 14 décembre 2022, le directeur général de l'ARS a respectivement ouvert une fenêtre de dépôt au titre de l'année 2023 entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 28 février 2023 en reprenant le même bilan quantitatif antérieurement établi pour les TEP SCAN. Dans le cadre de la fenêtre de dépôt fixée par cet arrêté du 2 décembre 2022, le CHU de Limoges a présenté une demande d'autorisation d'installation d'un TEP SCAN.

11. De troisième part, il ressort des pièces du dossier, notamment des termes mêmes des deux arrêtés contestés, et n'est pas contesté que les deux candidatures présentées respectivement par le CMN Chénieux et le centre hospitalier universitaire ont été examinées concurremment pour un même besoin, tout d'abord par la commission spécialisée de l'organisation des soins de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie le 7 avril 2023 puis par le directeur général de l'ARS au vu notamment de l'arrêté du 14 décembre 2022 relatif aux bilans quantitatifs de l'offre de soins pour les activités de soins et équipements matériels lourds relevant du schéma régional de santé de la région Nouvelle-Aquitaine, et des schémas interrégionaux d'organisation sanitaire des inter-régions Sud-Ouest et Ouest. En procédant ainsi, alors qu'il ne pouvait comparer ces deux candidatures, présentées au cours de périodes de dépôt distinctes et au vu d'un même besoin quantitatif, à savoir une autorisation nouvelle pour l'installation d'un TEP-SCAN, le directeur général de l'ARS a commis une erreur de droit.

12. De quatrième part, les arrêtés contestés retiennent que « les deux demandes présentent des qualités réelles et similaires, qu'aucun des motifs de refus listés par l'article R. 6122-34 du code de la santé publique ne peut être opposé à l'un ou l'autre des demandeurs, et qu'il convient pour les départager d'apprécier les mérites respectifs des deux dossiers ». Il s'en déduit, alors que le nombre d'autorisations nouvelles était fixé ainsi que dit précédemment pour la période de dépôt du 1<sup>er</sup> septembre au 31 octobre 2022 à une, que le CMN de Chénieux, dont le dossier était complet au 28 octobre 2022, aurait dû se voir attribuer l'autorisation qui lui a été refusée par l'arrêté n° 2023-100 du 24 avril 2023 si sa candidature n'avait pas été à tort mise en concurrence avec la candidature présentée par le CHU dans la fenêtre de dépôt ouverte le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

13. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens des requêtes susvisées que l'arrêté n° 2023-100 du 24 avril 2023 portant refus d'autorisation d'implantation d'un TEP-SCAN au CMN Chénieux doit être annulé. Par voie de conséquence et en l'absence d'autorisation disponible pour la fenêtre de dépôt entre le 1<sup>er</sup> janvier 2023 et le 28 février 2023, l'arrêté n° 2023-99 du même jour autorisant le CHU à implanter cet équipement en son sein, doit également être annulé.

Sur les conséquences de ces annulations :

14. D'une part, l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu. Toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur, que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation. Il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de sa décision prononçant l'annulation contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine.

15. L'ARS demande au tribunal, au cas où ce dernier annulerait l'arrêté du 24 avril 2024 portant autorisation au CHU de Limoges d'installer un TEP SCAN de différer les effets de cette annulation. L'ARS justifie de ce que le TEP SCAN pour lequel le CHU a reçu une autorisation d'installation a d'ores et déjà été installé et mis en fonctionnement à la date du jugement. La poursuite du fonctionnement d'une telle installation, eu égard notamment aux rendez-vous déjà pris et à la nécessité d'assurer la continuité des soins, répond à un motif d'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire des effets de cet arrêté. Par suite, au vu de l'argumentation développée, il y a lieu de reporter les effets de l'annulation de l'arrêté du 24 avril 2023 conférant au CHU de Limoges l'autorisation d'installer un TEP SCAN au 31 décembre 2025.

16. D'autre part, il résulte de l'instruction que le schéma régional de santé 2023-2028, actuellement en vigueur, prévoit la stabilisation des équipements, à l'exception du département de la Creuse, et promeut la coopération entre acteurs. Ce nouveau schéma ne fait ainsi pas obstacle à ce qu'il enjoint à l'ARS de délivrer au CMN Chénieux l'autorisation susmentionnée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026. Il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais de justice :

17. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du CMN Chénieux la somme demandée au titre des frais de justice par le CHU de Limoges. Il sera en revanche fait droit aux conclusions présentées par le CMN Chénieux sur ce même fondement en mettant à la charge de l'Etat une somme globale de 1 800 euros au titre des deux requêtes présentées.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : Les arrêtés du 24 avril 2023 par lesquels le directeur général de l'ARS Nouvelle-Aquitaine a autorisé le centre hospitalier universitaire de Limoges à installer un TEP SCAN et rejeté la demande d'autorisation du CMN Chénieux sont annulés.

Article 2 : Les effets de l'annulation de l'arrêté du 24 avril 2023 conférant au CHU de Limoges l'autorisation d'installer un TEP-SCAN sont reportés au 31 décembre 2025.

Article 3 : Il est enjoint au directeur général de l'agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine de délivrer au CMN Chénieux l'autorisation d'implanter un TEP-SCAN à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026.

Article 4 : Le surplus des conclusions des requêtes susvisées est rejeté.

Article 5 : L'Etat versera au CMN Chénieux une somme globale de 1 800 (mille huit cents) euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 6 : Les conclusions présentées pour le CHU de Limoges sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.



Article 7 : Ce jugement sera notifié à l'ARS Nouvelle-Aquitaine, à la SAS CMN Chénieux et au centre hospitalier universitaire de Limoges. Une copie sera transmise à Me Viennois-Servant et à Me Douniès.

Délibéré après l'audience du 8 juillet 2025 à laquelle siégeaient :

- M. Artus, président,
- M. Crosnier, premier conseiller,
- M. Martha, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 22 juillet 2025.

Le rapporteur,

Le président,

F. MARTHA

D. ARTUS

La greffière,

M. GUICHON

La République mande et ordonne  
au ministre du travail, de la santé, des  
solidarités et des familles, 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 Greffière en Chef  
La Greffière,

M. GUICHON