

Mme Myriam Benlolo Carabot, rapporteur

Mme Esther de Moustier, rapporteur public

SCP WAQUET, FARGE, HAZAN ; CABINET ROUSSEAU, TAPIE, avocats

Lecture du jeudi 16 mars 2023

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu les procédures suivantes :

L'association " commission des citoyens pour les droits de l'homme " (CCDH) a demandé au tribunal administratif de Versailles, d'une part, d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet née du silence gardé par le directeur général de l'établissement public de santé Barthélémy Durand sur sa demande tendant à la communication d'une copie du registre de contention et d'isolement de l'établissement correspondant à l'année 2017 et du rapport annuel établi pour cette même année et, d'autre part, d'enjoindre à l'établissement public de santé Barthélémy Durand de lui communiquer les documents demandés, sans occultation de l'identifiant anonymisé des patients, sous astreinte de 500 euros par jour de retard.

Par un jugement n° 2001122 du 11 février 2022, le tribunal administratif de Versailles a annulé la décision refusant la communication de ces documents et a enjoint au directeur de l'établissement public de santé Barthélémy Durand de les communiquer à l'association, sans occultation de l'identifiant anonymisé du patient pour ce qui concerne le registre de contention et d'isolement, dans un délai de trois mois à compter de la notification du jugement.

1° Sous le n° 463219, par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire, un nouveau mémoire et deux mémoires en réplique, enregistrés les 15 avril 2022, 15 juillet 2022, 17 novembre 2022, 9 février 2023 et 22 février 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'établissement public de santé Barthélémy Durand demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter la demande de l'association ;

3°) de mettre à la charge de l'association CCDH la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 464192, par une requête et deux mémoires en réplique, enregistrés les 19 mai 2022, 20 octobre 2022 et 9 février 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'établissement public de santé de Barthélemy Durand demande au Conseil d'Etat de surseoir à l'exécution du même jugement du tribunal administratif de Versailles et de mettre à la charge de l'association CCDH la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....
Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule et son article 61-1 ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de la santé publique ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Myriam Benlolo Carobot, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de Mme Esther de Moustier, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de l'établissement de Santé Public Barthélémy Durand et au Cabinet Rousseau, Tapie, avocat de l'association " commission des citoyens pour les droits de l'homme " (CCDH).

Considérant ce qui suit :

1. Le pourvoi et la requête de l'établissement public de santé Barthélémy Durand sont dirigés contre le même arrêt. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur le pourvoi :

2. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que l'établissement public de santé Barthélémy Durand, saisi d'une demande de l'association " commission des citoyens pour les droits de l'homme " (CCDH) tendant à la communication d'une copie du registre de contention et d'isolement de l'année 2017 et du rapport annuel de la même année rendant compte des pratiques de contention et d'isolement observées dans cet établissement, lui a opposé une décision de refus. L'établissement public de santé Barthélémy Durand se pourvoit en cassation contre le jugement du 9 juillet 2021 par lequel le tribunal administratif de Versailles, faisant droit à la demande de l'association, a annulé sa décision de refus et lui a enjoint de communiquer ces documents en occultant les éléments permettant d'identifier les patients et les personnels de santé, mais sans occultation de l'identifiant " anonymisé " du patient et des mentions relatives au début, à la fin et à la durée des mesures d'isolement et de contention.

3. D'une part, aux termes de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration : " Sous réserve des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6, les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 sont tenues de publier en ligne ou de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent livre ". Aux termes de l'article L. 311-6 du même code : " Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs : 1° Dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical (...); 3° Faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice ". Enfin, aux termes de l'article L. 311-7 de ce code : " Lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions qui ne sont pas communicables en application des articles L. 311-5 et L. 311-6 mais qu'il est possible d'occulter ou de disjoindre, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions ".

4. D'autre part, l'article L. 3222-5-1 du code de la santé publique, dans sa rédaction applicable en 2017, dispose que : " L'isolement et la contention sont des pratiques de dernier recours. Il ne peut y être procédé que pour prévenir un dommage immédiat ou imminent pour le patient ou autrui, sur décision d'un psychiatre, prise pour une durée limitée. Leur mise en oeuvre doit faire l'objet d'une surveillance stricte confiée par l'établissement à des professionnels de santé désignés à cette fin. (...) / Un registre est tenu dans chaque établissement de santé autorisé en psychiatrie et désigné par le directeur général de l'agence régionale de santé pour assurer des soins psychiatriques sans consentement en application du I de l'article L. 3222 1. Pour chaque mesure d'isolement ou de contention, ce registre mentionne le nom du psychiatre ayant décidé cette mesure, sa date et son heure, sa durée et le nom des professionnels de santé l'ayant surveillée. Le registre, qui peut être établi sous forme numérique, doit être présenté, sur leur demande, à la commission départementale des soins psychiatriques, au Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou à ses délégués et aux parlementaires. / L'établissement établit annuellement un rapport rendant compte des pratiques d'admission en chambre d'isolement et de contention, la politique définie pour limiter le recours à ces pratiques et l'évaluation de sa mise en oeuvre. Ce rapport est transmis pour avis à la commission des usagers prévue à l'article L. 1112-3 et au conseil de surveillance prévu à l'article L. 6143 1 ".

En ce qui concerne la question prioritaire de constitutionnalité :

5. Aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : " Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé (...) à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat (...) ". Il résulte des dispositions de ce même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement de circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux.

6. Aux termes de l'article 15 de la Déclaration de 1789 : " La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ". Le droit d'accès aux documents administratifs garanti par cette disposition peut faire l'objet de limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas

d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

7. Il résulte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 implique le droit au respect de la vie privée, qui requiert que soit observée une particulière vigilance dans la communication des données à caractère personnel de nature médicale.

8. Si le registre et le rapport dont l'établissement est prévu par l'article L. 3222-5-1 du code de la santé publique constituent des documents administratifs régis par les dispositions du livre III du code des relations entre le public et l'administration, les articles L. 311-6 et L. 311-7 de ce code subordonnent leur communication aux tiers à la condition que soient occultées ou disjointes les mentions dont la communication porterait atteinte à la vie privée ou au secret médical des patients. Il en va ainsi, en particulier, s'agissant du registre qui retrace les mesures d'isolement ou de contention, des mentions permettant d'identifier ceux-ci, directement ou indirectement. Le registre est en revanche accessible, sur le fondement de l'article L. 3222-5-1 du code de la santé publique, à la commission départementale des soins psychiatriques, au Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou à ses délégués et aux parlementaires.

9. Les limitations ainsi apportées au droit d'accès aux documents administratifs, liées aux exigences constitutionnelles mentionnées au point 7, ne sont pas disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. Il s'ensuit que la question prioritaire de constitutionnalité invoquée n'étant pas nouvelle et ne présentant pas de caractère sérieux, il n'y a pas lieu de la transmettre au Conseil constitutionnel.

En ce qui concerne les autres moyens du pourvoi :

10. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que l'établissement public de santé Barthélémy Durand a soulevé, dans son mémoire en défense, au soutien de ses conclusions tendant au rejet de la demande présentée par l'association " commission des citoyens pour les droits de l'homme ", le moyen tiré de ce que la communication des documents sollicités méconnaîtrait les dispositions du règlement du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (RGPD). En s'abstenant de répondre à ce moyen, qui n'était pas inopérant, le tribunal administratif de Versailles a entaché son jugement d'insuffisance de motivation. Par suite, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, son jugement doit être annulé.

Sur la requête à fin de sursis à exécution :

11. Il résulte de ce qui précède qu'il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions de la requête de l'établissement public de santé Barthélémy Durand tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution du jugement du tribunal administratif.

Sur les frais des instances :

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'association " commission des citoyens pour les droits de l'homme " le versement à l'établissement public de santé Barthélémy Durand d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les dispositions de cet article font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'établissement public de santé Barthélémy Durand qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

D E C I D E :

Article 1er : Il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par l'association " commission des citoyens pour les droits de l'homme ".

Article 2 : Le jugement du tribunal administratif de Versailles du 11 février 2022 est annulé.

Article 3 : L'affaire est renvoyée devant le tribunal administratif de Versailles.

Article 4 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la requête n°464192 tendant au sursis à exécution du jugement du tribunal administratif de Versailles.

Article 5 : L'association " commission des citoyens pour les droits de l'homme " versera à l'établissement public de santé Barthélémy Durand une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les conclusions présentées au même titre par l'association " commission des citoyens pour les droits de l'homme " sont rejetées.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à l'établissement public de santé Barthélémy Durand et à l'association " commission des citoyens pour les droits de l'homme ".

Copie en sera adressée au Conseil constitutionnel.

Délibéré à l'issue de la séance du 24 février 2023 où siégeaient : M. Bertrand Dacosta, président de chambre, présidant ; Mme Nathalie Escaut, conseillère d'Etat et Mme Myriam Benlolo Carabot, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteuse.

Rendu le 16 mars 2023.

Le président :
Signé : M. Bertrand Dacosta

La rapporteure :
Signé : Mme Myriam Benlolo Carabot

La secrétaire :
Signé : Mme Sylvie Leporcq
