

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N° 1500565/6-2

ASSOCIATION CERCLE DE REFLEXION ET DE
PROPOSITION D'ACTION SUR LA PSYCHIATRIE

Mme David
Rapporteur

M. Jauffret
Rapporteur public

Audience du 1^{er} juillet 2015
Lecture du 15 juillet 2015

61-03-04
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Paris

(6^{ème} Section - 2^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 13 janvier 2015, 4 mai 2015 et le 3 juin 2015, l'association Cercle de réflexion et de proposition d'action sur la psychiatrie, représentée par Me Mayet, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision du 24 novembre 2014 par laquelle le directeur de l'agence régionale de santé d'Ile-de-France a refusé de lui accorder l'agrément prévu par l'article L. 1114-1 du code de la santé publique ;

2°) d'enjoindre à l'agence régionale de santé d'Ile-de-France de lui délivrer l'agrément sollicité dans un délai de huit jours à compter du jugement à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de l'agence régionale de santé d'Ile-de-France une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision est entachée d'un défaut de motivation ;
- la décision est entachée d'une irrégularité faute d'être accompagnée d'un avis conforme de la commission nationale d'agrément et de la convocation de celle-ci ;
- le signataire de la convocation ne justifie pas d'une compétence pour convoquer la commission nationale d'agrément ;
- l'avis rendu par la commission nationale d'agrément a été rendu en méconnaissance des dispositions de l'article R. 1114-6 du code de la santé publique ;

- elle n'a pu faire valoir ses observations devant cette commission préalablement à l'adoption de l'avis conforme ;
- la décision est entachée d'une erreur de fait dès lors que son fonctionnement répond aux exigences d'un fonctionnement démocratique ;
- la décision est entachée d'une erreur de droit dès lors que la condition de fonctionnement démocratique n'est prévue ni par l'article L. 1114-1 ni par l'article R. 1114-4 du code de la santé publique.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 30 mars et 15 juin 2015, l'agence régionale de santé d'Ile-de-France conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- étant en situation de compétence liée, tout moyen tenant à la forme de la décision contestée est inopérant ;
- les moyens soulevés par l'association Cercle de réflexion et de proposition d'action sur la psychiatrie doivent être écartés.

Par mémoire distinct, enregistré le 4 mai 2015, en application de l'article 23-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, l'association Cercle de réflexion et de proposition d'action sur la psychiatrie demande au tribunal administratif, à l'appui de sa requête, de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des trois premiers alinéas de l'article L. 1114-1 du code de la santé publique.

Il soutient que :

- ces dispositions sont applicables au litige et n'ont pas été préalablement déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel ;
- ces dispositions méconnaissent les principes à valeur constitutionnelle de la liberté d'association, de la liberté contractuelle et du droit au maintien de l'économie des conventions légalement conclues sans que ces atteintes ne soient justifiées par un motif d'intérêt général ;
- ces dispositions sont contraires au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs et au principe garanti par l'article 66 de la Constitution selon lequel l'autorité judiciaire est seule gardienne des libertés individuelles.

Par mémoire, enregistré le 22 mai 2015, l'agence régionale de santé d'Ile-de-France conclut à ce que la demande de transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat soit rejetée.

Elle soutient que la question prioritaire de constitutionnalité est dépourvue de moyens sérieux et doit donc faire l'objet d'un refus de transmission.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son article 61-1,
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958,
- le code de la santé publique,
- la loi du 1^{er} juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public,
- la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations,

- la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique,
- 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 Mme David,
- les conclusions de M. Jauffret, rapporteur public,
- et les observations de Me Mayet, avocat, pour l'association Cercle de réflexion et de proposition d'action sur la psychiatrie.

1. Considérant que l'association Cercle de réflexion et de proposition d'action sur la psychiatrie a présenté le 15 juillet 2014 une demande d'agrément auprès de l'agence régionale de santé d'Ile-de-France lui permettant de représenter les usagers dans les instances hospitalières ou de santé publique ; que, par la décision contestée du 24 novembre 2014, l'agence régionale de santé a refusé de lui délivrer l'agrément sollicité ;

Sur la question prioritaire de constitutionnalité :

2. Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des premiers alinéas des articles 23-1 et 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, que le tribunal administratif saisi d'un moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution présenté dans un écrit distinct et motivé, statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat et procède à cette transmission si est remplie 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 des circonstances et que la question ne soit pas dépourvue de caractère sérieux ; que le second alinéa de l'article 23-2 de la même ordonnance précise que : « *En tout état de cause, la juridiction doit, lorsqu'elle est saisie de moyens contestant la conformité d'une disposition législative, d'une part, aux droits et libertés garantis par la Constitution et, d'autre part, aux engagements internationaux de la France, se prononcer par priorité sur la transmission de la question de constitutionnalité au Conseil d'Etat (...)* » ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 1114-1 du code de la santé publique : « *Les associations, régulièrement déclarées, ayant une activité dans le domaine de la qualité de la santé et de la prise en charge des malades peuvent faire l'objet d'un agrément par l'autorité administrative compétente soit au niveau régional, soit au niveau national. L'agrément est prononcé sur avis conforme d'une commission nationale qui comprend des représentants de l'État, dont un membre du Conseil d'État et un membre de la Cour de cassation en activité ou honoraire, des représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat et des personnalités qualifiées en raison de leur compétence ou de leur expérience dans le domaine associatif. / L'agrément est notamment subordonné à l'activité effective et publique de l'association en vue de la défense des droits des personnes malades et des usagers du système de santé ainsi qu'aux actions de formation et d'information qu'elle conduit, à la transparence de sa gestion, à sa représentativité et à son indépendance. Les conditions d'agrément et du retrait de l'agrément, ainsi que la composition et le fonctionnement de la commission nationale sont déterminés par décret en*

Conseil d'État. Seules les associations agréées représentent les usagers du système de santé dans les instances hospitalières ou de santé publique.» ;

4. Considérant, en premier lieu, qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des 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 ; que la liberté d'association est au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le Préambule de la Constitution ; qu'en vertu de ce principe les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable ;

5. Considérant que l'association Cercle de réflexion et de proposition d'action sur la psychiatrie soutient que l'exigence d'un agrément en tant qu'il permet à l'autorité administrative de s'immiscer dans le fonctionnement interne d'une association porte atteinte à la liberté d'association, à la liberté contractuelle et au droit au maintien de l'économie des conventions légalement conclues sans que cette atteinte ne soit justifiée par un motif d'intérêt général ; qu'il résulte toutefois du troisième alinéa de l'article L. 1114-1 du code de la santé publique que l'agrément litigieux permet aux associations ayant une activité dans le domaine de la qualité de la santé et de la prise en charge des malades de représenter les usagers du système de santé dans les instances hospitalières ou de santé publique ; qu'en prévoyant que seules les associations agréées peuvent représenter les usagers du système de santé, les dispositions en litige ne font pas obstacle à ce que des associations non agréées se constituent librement et ne portent, dès lors, aucune atteinte à la liberté d'association ; qu'en outre, en réservant la possibilité aux seules association agréées de représenter les usagers du système de santé, les dispositions litigieuses n'ont pas apporté des restrictions à la liberté contractuelle des associations déclarées ni porté une atteinte aux contrats légalement conclus, qui ne soient justifiées par un motif d'intérêt général suffisant ; que, par suite, le moyen soulevé ne présente pas un caractère sérieux ;

6. Considérant, en second lieu, que l'hospitalisation sans son consentement d'une personne atteinte de troubles mentaux doit respecter le principe, résultant de l'article 66 de la Constitution, selon lequel la liberté individuelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire ; qu'il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la protection de la santé des personnes souffrant de troubles mentaux ainsi que la prévention des atteintes à l'ordre public nécessaire à la sauvegarde de droits et principes de valeur constitutionnelle et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties ; qu'au nombre de celles-ci figurent notamment la liberté individuelle dont l'article 66 de la Constitution confie la protection à l'autorité judiciaire ; que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis ;

7. Considérant que l'association Cercle de réflexion et de proposition d'action sur la psychiatrie soutient que les trois premiers alinéas de l'article L. 1114-1 du code de la santé publique sont contraires au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs et au principe garanti par l'article 66 de la Constitution selon lequel l'autorité judiciaire est seule gardienne des libertés individuelles au motif que ces dispositions confèrent à l'autorité administrative, qui est partie prenante aux mesures d'hospitalisation sans consentement, le pouvoir de délivrer un agrément aux associations qui participent aux commissions départementales de soins psychiatriques chargées de contrôler la légalité de ces hospitalisations ; que toutefois, il résulte des dispositions de l'article L. 3211-3 du code de la santé publique que lorsqu'une personne atteinte de troubles mentaux fait l'objet de soins psychiatriques sans consentement en application des dispositions des chapitres II et III du titre sur les « modalités de soins psychiatriques » ou est

transportée en vue de ces soins, les restrictions à l'exercice de ses libertés individuelles doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à son état mental et à la mise en œuvre du traitement requis et elle dispose du droit de saisir la commission départementale des soins psychiatriques en charge d'examiner sa situation au regard du respect des libertés individuelles et de la dignité des personnes ; qu'en vertu de l'article L. 3223-1 du même code, cette commission peut proposer au juge des libertés et de la détention compétent la levée de la mesure de soins psychiatriques ; que l'article L. 3223-2 du même code prévoit que cette commission, composée de six membres, comprend notamment deux représentants d'associations agréées respectivement de personnes malades et de familles de personnes atteintes de troubles mentaux, désignés par le représentant de l'Etat dans le département ; qu'il résulte en outre de l'article L. 3211-12-1 du code de la santé publique que l'hospitalisation complète d'un patient ne peut se poursuivre sans que le juge des libertés et de la détention, préalablement saisi soit par le directeur de l'établissement lorsque l'hospitalisation a été prononcée à la demande d'un tiers ou en cas de péril imminent, soit par le représentant de l'Etat dans le département lorsqu'elle a été prononcée pour des motifs de sûreté ou d'ordre public, ait statué sur la mesure ;

8. Considérant qu'il s'ensuit, d'une part, que si les associations agréées peuvent être amenées à participer aux commissions départementales de soins psychiatriques chargées de connaître de la situation des personnes hospitalisées sans leur consentement, ces commissions n'interviennent à aucun moment dans la procédure préalable d'admission en soins psychiatriques sur décision du représentant de l'Etat prévue aux articles L. 3213-1 et suivants du code de la santé publique ; que, d'autre part, si après une telle décision d'admission, ces commissions ont la faculté de proposer au juge des libertés et de la détention la mainlevée de la mesure, il ne leur appartient cependant pas de se prononcer sur le bien-fondé de ces décisions ; que, dans ces conditions, la procédure de délivrance d'un agrément aux associations ayant une activité dans le domaine de la qualité de la santé et de la prise en charge des malades pour leur permettre de représenter les usagers du système de santé dans les instances hospitalières ou de santé publique par le directeur de l'agence régionale de santé, sur avis conforme d'une commission nationale ad hoc, n'est pas en soi de nature à porter atteinte au principe de séparation des pouvoirs ni au principe garanti par l'article 66 de la Constitution selon lequel l'autorité judiciaire est seule gardienne des libertés individuelles ; que, par suite, le moyen soulevé ne présente pas un caractère sérieux ;

9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité invoquée, que les moyens tirés de ce que les trois premiers alinéas de l'article L. 1114-1 du code de la santé publique porteraient atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution doivent être écartés ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Sur la légalité externe :

10. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des dispositions précitées de l'article L. 1114-1 du code de la santé publique que l'agrément délivré par l'autorité administrative compétente soit au niveau régional, soit au niveau national est prononcé sur avis conforme d'une commission nationale ; qu'il s'ensuit que faute d'un avis favorable de cette commission, l'autorité administrative a compétence liée pour rejeter la demande d'agrément présentée par une association ayant une activité dans le domaine de la qualité de la santé et de la prise en charge des malades ; qu'en l'espèce, la commission nationale d'agrément a rendu un avis défavorable à la demande de l'association requérante le 24 octobre 2014 ; que, par suite, est

inopérant le moyen tiré de ce que la décision portant refus d'agrément n'est pas motivée au sens et pour l'application de l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979 ;

11. Considérant, en deuxième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que le moyen tiré de ce que la décision attaquée aurait été prise en méconnaissance de l'article L. 1114-1 du code de la santé publique faute pour l'agence régionale de santé d'Ile-de-France de justifier de la consultation de la commission nationale d'agrément et de la convocation de celle-ci ne peut qu'être écarté comme manquant en fait ;

12. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article R. 1114-7 du code de la santé publique : « *La commission se réunit sur convocation de son président qui fixe l'ordre du jour.* » (...); que si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et les règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable 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 s'il a privé les intéressés d'une garantie ;

13. Considérant que l'association requérante soutient que le signataire de la convocation ne justifie pas d'une compétence pour convoquer la commission nationale d'agrément ; que s'il ressort des pièces du dossier que la convocation a été signée par le chef de la division droits, éthique et appui juridique de la direction générale de la santé du ministère de la santé et non par le président de la commission, cette irrégularité ne saurait être regardée, dans les circonstances de l'espèce, comme ayant été susceptible d'exercer une influence sur le sens de l'avis, ni comme ayant été de nature à priver l'association de la garantie que constitue la consultation de cette commission ; que le moyen tiré du vice de procédure ainsi soulevé doit être écarté ;

14. Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes de l'article R. 1114-5 du code de la santé publique : « *La Commission nationale d'agrément, instituée par l'article L. 1114-1, est composée comme suit : 1° Quatre membres de droit : a) Le directeur général de la santé ou son représentant; b) Le directeur général de l'offre de soins ou son représentant* » ; qu'aux termes de l'article R. 1114-6 du même code : « (...) *Les membres de la commission ne peuvent siéger lorsqu'ils ont un intérêt direct ou indirect à l'affaire examinée.* » ; qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique : « *Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. Lorsqu'ils estiment se trouver dans une telle situation : 1° Les membres des collèges d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante s'abstiennent de siéger. Les personnes qui exercent des compétences propres au sein de ces autorités sont suppléées suivant les règles de fonctionnement applicables à ces autorités ; (...)* » ;

15. Considérant que l'association CRPA fait valoir que des membres de la commission nationale d'agrément se trouvaient en situation de conflit d'intérêts en raison du fait que ces membres sont des représentants du ministère de la santé ou ont été désignés par ce dernier alors qu'elle a obtenu en 2013 la condamnation de l'Etat à lui verser une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative dans le cadre d'un litige l'opposant au ministère de la santé ; que, toutefois, cette seule circonstance ne saurait démontrer que les représentants de ce ministère auraient un intérêt direct ou indirect à l'agrément ou non de l'association ; que, dans ces conditions, la composition de la commission nationale d'agrément ne saurait être regardée comme ayant été de nature, même en apparence, à influencer

l'exercice indépendant, impartial et objectif de la fonction consultative ; que le moyen ainsi soulevé par l'association requérante doit, par suite, être écarté ;

16. Considérant, en cinquième lieu, qu'aux termes de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public : « *Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application des articles 1er et 2 de 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 n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. (...) / Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables : (...) 3° Aux décisions pour lesquelles des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière.* » ; que si en vertu de l'article R. 1114-16 du code de la santé publique, l'autorité administrative ne peut retirer l'agrément qu'après avoir appelé l'association à formuler ses observations dans un délai d'un mois, tel n'est pas le cas dans l'hypothèse d'une demande de délivrance d'un agrément pour laquelle aucune procédure contradictoire n'a été prévue ; que, par suite, l'association CRPA ne peut utilement faire valoir qu'elle n'a pu présenter ses observations devant la commission nationale d'agrément préalablement à l'adoption de l'avis conforme ;

17. Considérant, en sixième lieu, qu'aux termes de l'article R. 1114-4 du code de la santé publique : « *Les statuts, financements et conditions d'organisation et de fonctionnement de l'association ne doivent pas être de nature à limiter son indépendance. En particulier, l'indépendance de l'association doit être garantie à l'égard des professionnels de santé, établissements de santé, services de santé et organismes dans lesquels sont réalisés des actes individuels de prévention, de diagnostic ou de soins ainsi que des producteurs, exploitants et fournisseurs de produits de santé. □L'association doit également présenter des garanties suffisantes au regard du respect des libertés individuelles.* » ;

18. Considérant que pour motiver la décision attaquée, le directeur de l'agence régionale de santé d'Ile-de-France s'est fondé, conformément à l'avis de la commission nationale d'agrément, sur le fait que « le fonctionnement de l'association ne satisfait pas aux exigences d'un fonctionnement démocratique d'une association d'usagers, tant pour l'admission des membres que dans la vie associative » ; que si l'exigence d'un fonctionnement démocratique n'est expressément requise ni par les dispositions de l'article L. 1114-1 du code de la santé publique, ni par celles de l'article R. 1114-4 du même code, le mode de fonctionnement interne peut être légalement retenu comme un élément d'appréciation de la condition relative au respect des libertés individuelles ; que, par suite, l'administration pouvait, sans commettre d'erreur de droit, se fonder sur l'absence de fonctionnement démocratique de l'association requérante pour refuser la délivrance de l'agrément sollicité ;

19. Considérant, en dernier lieu, qu'il ressort des statuts de l'association requérante, qui intervient dans le domaine de défense des malades souffrant d'une pathologie psychiatrique, que la qualité de membre de l'association comme le renouvellement de celle-ci relève de la seule compétence du président de l'association sans intervention d'une procédure consultative d'une instance de l'association et que l'opposition au renouvellement de l'adhésion n'obéit pas à une procédure contradictoire ; qu'ainsi, en se fondant sur l'absence de fonctionnement démocratique de l'association requérante, le directeur de l'agence régionale de santé n'a commis aucune erreur d'appréciation ; que la circonstance que l'association Cercle de réflexion et de proposition d'action sur la psychiatrie justifie d'une activité effective et publique en vue de la défense des droits des personnes malades et des usagers du système de santé, mène des actions de formation

et d'information et démontre la transparence de sa gestion, sa représentativité et son indépendance est sans incidence sur la légalité de la décision de refus d'agrément qui n'a pas été prise sur ces motifs ;

20. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation présentées par l'association Cercle de réflexion et de proposition d'action sur la psychiatrie, ainsi que, par voie de conséquence, les conclusions aux fins d'injonction et d'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La demande de transmission au Conseil d'Etat de la question prioritaire de constitutionnalité présentée par l'association Cercle de réflexion et de proposition d'action sur la psychiatrie est rejetée.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête de l'association Cercle de réflexion et de proposition d'action sur la psychiatrie est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association Cercle de réflexion et de proposition d'action sur la psychiatrie et à l'agence régionale de santé d'Ile-de-France.
Copie en sera délivrée au ministre de la santé, des affaires sociales et des droits des femmes.

Délibéré après l'audience du 1^{er} juillet 2015, à laquelle siégeaient :

M. Guedj, président,
Mme Nozain, premier conseiller,
Mme David, conseiller.

Lu en audience publique le 15 juillet 2015.

Le rapporteur,

Le président,

C. DAVID

A. GUEDJ

Le greffier,

K. BAK-PIOT

La République mande et ordonne au ministre de la santé, des affaires sociales et des droits des femmes, en ce qui la concerne ou à tous huissiers 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.