

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE PARIS

Aff. 15PA03498, 3ème chambre. Acte d'appel enregistré le 2 septembre 2015.

REQUETE EN APPEL

POUR :

L'Association Cercle de Réflexion et de Proposition d'Action sur la psychiatrie, (CRPA) , Association régie par la loi de 1^{er} juillet 1901, dont le siège social est 14 rue des Tapisseries – 75017 PARIS, prise en la personne de son Président Monsieur André BITTON domicilié en cette qualité audit siège.

Ayant pour Avocat :
Maître Raphaël MAYET
SELARL MAYET ET PERRAULT
Avocat à la Cour – C 393

CONTRE :

Un jugement rendu le 15 juillet 2015 et notifié le jour même par le Tribunal Administratif de Paris rejetant la demande de l'association CRPA tendant à l'annulation de la décision du 24 novembre 2014 par laquelle le Directeur de l'Agence Régionale de Santé Ile de France a refusé de lui accorder l'agrément prévu par l'article L 1114-1 du Code de la Santé Publique.

PLAISE A LA COUR

I RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCEDURE :

L'association dénommée Cercle de Réflexion et de Proposition d'Action sur la Psychiatrie a été créée le 18 décembre 2010 avec pour objet initial de promouvoir les activités et des pratiques en faveur des droits fondamentaux des personnes psychiatisées ; mener des actions d'information sur l'abus et l'arbitraire en psychiatrie ; conseiller et défendre ceux qui sont victimes d'abus et d'arbitraires psychiatriques ; ces actions peuvent revêtir la forme de publications, de colloques, d'interventions diverses ; pour défendre cet intérêt général le CRPA peut, entre autre, conseiller des personnes victimes d'abus et d'arbitraires psychiatriques soit en préalable à un contentieux, soit dans le cadre d'un contentieux (pièces 7 et 9).

L'objet de cette association a été par la suite précisé en dernier lieu le 15 mars 2014 (pièce 2).

Ces modifications ont régulièrement été déclarées à la Préfecture de Police de Paris (pièces 10, 11 et 12).

Le 15 juillet 2014, l'association CRPA présentait une demande auprès de l'ARS d'Ile de France afin de représenter les usages dans le système de santé, plus spécifiquement en matière psychiatrique, et ce sur la région Ile de France (pièce 3).

Par décision du 24 novembre 2014, Monsieur Claude EVIN, Directeur Régional de l'ARS d'Ile de France, rejetait cette demande au motif que « L'association ne satisfait pas aux exigences d'un fonctionnement démocratique d'une association d'usagers tant pour l'admission de membres que dans la vie associative » (pièce 1).

Par requête enregistrée le 13 janvier 2015 au Tribunal Administratif de Paris, l'association CRPA demandait l'annulation de cette décision.

Par mémoire distinct, en date du 4 mai 2015, l'association CRPA demandait au Tribunal Administratif de Paris de transmettre au Conseil d'Etat une Question Prioritaire de Constitutionnalité relative à la conformité, aux droits et libertés garantis par la constitution des 3 premiers alinéas de l'article L 114-1 du Code de la Santé Publique.

Par jugement en date du 15 juillet 2015 (pièce 35), le Tribunal Administratif de Paris rejetait la demande tendant à la transmission de la Question Prioritaire de Constitutionnalité au Conseil d'Etat et, par le même jugement, rejetait la requête de l'association CRPA.

L'association décidait de relever appel de ce jugement (pièce 36), et c'est le sens de la présente requête pour laquelle il convient de préciser d'emblée que l'association se réserve la possibilité par mémoire distinct de soumettre à la Cour Administrative d'Appel de céans la Question Prioritaire de Constitutionnalité dans les termes dont avait été saisi le Tribunal Administratif de Paris.

II DISCUSSION :

C'est à tort que le Tribunal Administratif de Paris a rejeté les moyens d'illégalité externe et interne soutenus par l'association requérante.

En premier lieu, le Tribunal Administratif de Paris a jugé qu'en application des dispositions de l'article L 1114-1 du Code de la Santé Publique l'Agence Régionale de Santé d'Ile de France agissait en état de compétence liée au regard de l'avis négatif émis par la Commission Nationale d'Agrément.

Toutefois, cet avis a été manifestement rendu aux termes d'une procédure irrégulière.

En effet, la décision de refus d'agrément du 24 novembre 2014 a suivi l'avis conforme rendu par la Commission Nationale d'Agrément dans sa séance du 24 octobre précédent.

L'association CRPA a pu obtenir, suite à des demandes de communication de pièces, et à 2 avis favorables de la CADA, ce qui démontre le peu d'empressement de l'administration à transmettre les informations nécessaires à l'analyse de ce dossier, la note de synthèse du Pôle Démocratie Sanitaire de l'Agent à la Commission Nationale d'Agrément de la DGS, ainsi que l'avis de la Commission Nationale d'Agrément du 24 octobre 2014 (pièces 26 à 30).

Il n'est pas démontré que le signataire de la convocation de la réunion du 24 octobre 2014 avait compétence pour convoquer cette réunion, ni qu'il avait régulièrement reçu une délégation de signature à cette fin, puisqu'en application de l'article R 1114-7 du Code de la Santé Publique issu du décret du 31 mars 2005 précité, c'est le Président de la Commission Nationale d'Agrément qui convoque les réunions de cette Commission et qui en fixe l'ordre du jour.

Or, au cas d'espèce, cette convocation de la réunion de la Commission Nationale d'Agrément pour le 24 octobre 2014 est signée par Monsieur Frédéric SEVAL, chef de la division droit, éthique et appui juridique du Ministère de la Santé sans qu'il soit indiqué s'il dispose d'une délégation de signature du Président de la Commission Monsieur Pierre ZEMOR, Conseiller d'Etat, ni sans qu'il soit fait mention de l'empêchement de Monsieur Pierre ZEMOR.

Sur ce point, le Tribunal Administratif de Paris a estimé que l'irrégularité de procédure était constituée mais que « *Cette irrégularité ne saurait être regardée, dans les circonstances de l'espèce, comme l'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* ».

Toutefois, une telle analyse est manifestement erronée.

En effet, la Cour constatera que la convocation en question (pièce 37) a été adressée très peu de temps avant la réunion de la Commission le 17 octobre 2014.

La brièveté de ce délai n'a pas permis à tous les membres de cette Commission Nationale d'Agrément d'y participer, et notamment les parlementaires membres de

ladite Commission, dont Madame Bernadette LACLAIS, Députée, qui a eu l'occasion de consulter l'association requérante dans le cadre des travaux parlementaires concernant le projet de loi de modernisation du système de santé.

Ainsi, la convocation à très bref délai d'une réunion décisive pour la demande d'agrément de l'association CRPA, qui n'a pas permis à un parlementaire de siéger a causé à l'association un grief, étant observé que la plupart des membres qui ont participé à la délibération en question sont de près ou de loin liés au Ministère de la Santé, avec lequel l'association requérante a été en contentieux.

A ce titre, il sera rappelé que l'article R 1114-6 du Code de la Santé Publique issu du décret du 31 mars 2005 sur la participation des usagers au système de temps santé prévoit dans son alinéa 2 que « *Les membres de la Commission ne peuvent siéger lorsqu'ils ont un intérêt direct ou indirect à l'affaire examinée* ».

L'association requérante a diligenté devant la juridiction administrative une procédure qui l'a opposée au Ministère de la Santé et qui a abouti à un important arrêt n°352667 du 13 novembre 2013 mentionné aux tables du Recueil LEBON qui a notamment imposé que l'ensemble des décisions d'hospitalisations psychiatriques sans consentement prises par les directeurs d'établissement fassent l'objet de décisions écrites et motivées, rompant ainsi avec une jurisprudence administrative antérieure.

Ce même arrêt du Conseil d'Etat condamnait l'Etat, le Ministère des Affaires Sociales et de la Santé à verser à l'association requérante une somme de 1.500 Euros au titre de frais irrépétibles.

Cette somme était versée par le Ministère des Affaires Sociales et de la Santé par virement en date du 26 juin 2014 avec intérêts sur le compte bancaire de l'association requérante (pièce 31).

A tout le moins, Madame Nathalie VALLON, secrétaire de la Commission Nationale d'Agrément et représentante du Directeur Général de la Santé, ainsi que Madame Dominique BABILLOTTE, également secrétaire de la Commission, voire aussi quoiqu'à un titre moindre les personnalités désignées par arrêté de ce Ministère au sein de cette Commission se trouvaient en situation de conflit d'intérêt et ne pouvaient siéger lors de la réunion du 24 octobre 2014 sans violer les dispositions de l'article R 1114-6 du Code de la Santé Publique.

L'avis de la Commission Nationale d'Agrément a donc été rendu au terme d'une procédure irrégulière.

Cette irrégularité a causé grief aux intérêts de l'association requérante.

La Cour annulera en conséquence le jugement du 15 juillet 2015 et ensemble la décision du Directeur Général de l'Agence Régionale de Santé d'Ile de France du 24 novembre 2014.

En second lieu, il convient de rappeler que dans sa décision du 24 novembre 2014 le Directeur de l'Agence Régionale de Santé a motivé le refus d'agrément car l'association ne satisfait pas aux exigences d'un fonctionnement démocratique d'une association d'usagers, tant pour l'admission de ses membres que dans la vie associative.

Cette affirmation est erronée et, au surplus, ce motif n'est pas prévu par les textes du Code de la Santé Publique comme critère d'octroi de l'agrément prévu à l'article L 1114-1 du Code de la Santé Publique.

L'association requérante est en effet régie par les dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901.

Les règles fixées par les statuts (pièce 2) sont parfaitement conformes à l'esprit d'un fonctionnement démocratique associatif.

Chaque décision de l'association est prise après consultation des membres du Bureau (pièces 4, 5 et 6), et l'action de cette association est subordonnée au contrôle de l'Assemblée Générale annuelle qui se tient régulièrement et qui n'a jamais été contestée (pièces 14, 15 et 16).

En ce qui concerne l'admission des membres, celle-ci est soumise aux conditions prévues par l'article 7 des statuts de l'association.

Cette adhésion est soumise à une adhésion aux statuts de l'association et à une période transitoire en qualité de postulant afin de s'assurer du sérieux de la demande d'adhésion et de partage du but associatif.

Ainsi, les conditions d'adhésion à l'association sont librement fixées les membres de cette association, et la modification des statuts peut toujours être décidée lors de l'Assemblée Générale de l'association qui se tient annuellement.

Au surplus, ce prétendu déficit de fonctionnement démocratique de l'association n'est énoncé en tant que condition pour la délivrance d'un agrément par aucun texte du Code de la Santé Publique.

Le Tribunal Administratif de Paris l'a d'ailleurs retenu en soulignant 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* ».

Pour autant, force est de constater qu'aucun adhérent ne s'est plaint d'une atteinte à ses libertés individuelles que lui aurait causé le fonctionnement interne de l'association.

Dans ces conditions, le motif retenu par l'Agence Régionale de Santé pour refuser à l'association requérante l'agrément prévu à l'article L 1114-1 du Code de la Santé Publique n'est fondé ni en droit, ni en fait.

Pour le surplus, l'Agence Régionale de Santé n'a jamais contesté ni soutenu devant le Tribunal Administratif que l'association requérante remplissait l'ensemble des conditions pour obtenir l'agrément précité.

L'association requérante en effet une activité effective et publique en vue de la défense des droits des personnes malades et des usagers du système de santé.

A titre d'exemple, l'association requérante a saisi le Conseil Constitutionnel d'une QPC qui a abouti le 20 avril 2012 à une décision de non-conformité partielle de certaines dispositions de la loi du 5 juillet 2011 (pièce 21).

Cette décision a rendu nécessaire une nouvelle intervention du législateur qui le 27 septembre 2013 a modifié les dispositions de la loi du 5 juillet 2011 en rendant désormais obligatoire l'assistance ou la représentation par avocat dans le cadre du contrôle systématique des mesures d'hospitalisation sans consentement par le Juge des Libertés et de la Détention et a réduit à 12 jours le délai de contrôle par le Juge des Libertés et de la Détention.

Cette loi a également réservé le régime dérogatoire des personnes déclarées pénalement irresponsables aux auteurs des infractions aux personnes les plus graves.

De même, l'association requérante a obtenu du Conseil d'Etat le 13 novembre 2013 (pièce 22) que celle-ci revienne sur la jurisprudence contestée en vigueur depuis 1996 selon laquelle les décisions en matière de soins sur demande d'un tiers n'avaient pas à être écrites, ni motivées.

Désormais, grâce à l'action de l'association ces décisions doivent être systématiquement écrites et motivées.

Ainsi, l'association justifie d'une activité effective et efficace en vue de la défense des droits des personnes hospitalisées.

Par ailleurs, le Conseil Constitutionnel admet désormais l'intervention volontaire de ladite association dès qu'il s'agit de questions relatives à l'hospitalisation psychiatrique (décision QPC du 14 février 2014 – pièce 23).

L'association est d'ailleurs systématiquement consultée dans le cadre des débats parlementaires, qu'il s'agisse des mesures d'hospitalisation sans consentement ou, plus généralement, des lois relatives à la santé (voir en ce sens le bulletin de l'association du 25 décembre 2014 – pièce 24).

L'association est donc reconnue par les plus hautes instances juridictionnelles, ainsi que par les instances parlementaires comme association représentative nationale et, paradoxalement, l'Agence Régionale de Santé Ile de France lui dénie cette qualité au niveau régional.

Le second critère posé par l'article L 1114-1 du Code de la Santé Publique est celui lié aux actions de formation et d'information que conduit l'association.

Sur ce point, il convient de préciser que l'association met à disposition un site internet accessible au public (pièce 20) qui est contacté près de 200 fois par jour.

Ce site est le seul site accessible au public qui recense la jurisprudence en matière d'hospitalisations sans consentement.

De ce seul chef, le critère lié aux actions d'information et de formation est rempli.

D'ailleurs, l'association requérante a signé une convention de partenariat avec le Barreau de Versailles qui permet, notamment, la formation des avocats dudit Barreau afin de leur permettre d'intervenir efficacement dans le cadre du contrôle des hospitalisations sans consentement devant le Juge des libertés et de la Détention.

Le troisième critère exigé par l'article L 1114-1 du Code de la Santé Publique est celui de la transparence de la gestion.

Ainsi qu'il a été rappelé, les Assemblées Générales Annuelles constituent l'organe de contrôle périodique de l'association dont les comptes y sont examinés de manière complète, aucune réclamation n'a jamais été formée quant à une absence de transparence de la gestion.

Le quatrième critère exigé par l'article L 1114-1 dudit code est celui de la représentativité de l'association.

Celle-ci comportait au cours de sa dernière assemblée générale 92 adhérents, dont 34 en Ile de France, ce qui lui donne qualité pour être considérée comme représentative d'un point de vue régional.

L'association requérante produit la liste des associations déclarées représentatives régionalement dont le nombre d'adhérents n'est pas précisé.

Le cinquième et dernier critère de représentativité est celui de l'indépendance.

A cet égard, l'association requérante est totalement indépendante, notamment vis-à-vis des pouvoirs publics dont elle refuse toute subvention, ce qui n'est pas le cas d'autres associations déclarées représentatives.

Et c'est bien l'indépendance de l'association requérante vis-à-vis des pouvoirs publics qui est, en réalité, à l'origine de la décision de refus d'agrément attaquée par la présente procédure.

Pour l'ensemble de ces raisons le jugement du Tribunal Administratif de Paris du 15 juillet 2015 sera annulé, et ensemble la décision de refus d'agrément pris par le Directeur de l'Agence Régionale de Santé d'Ile de France le 24 novembre 2014.

Il serait inéquitable de laisser à la charge de l'association requérante les frais qu'elle a dû engager en la présente instance.

Il lui sera alloué une somme de 3.000 Euros en application de l'article L 761-1 du Code de Justice Administrative.

PAR CES MOTIFS

Et tous autres à déduire, suppléer au besoin même d'office, l'association requérante sollicite qu'il plaise à la Cour Administrative d'Appel de céans de :

- Annuler le jugement n°1500565/6-2 rendu par le Tribunal Administratif de Paris le 15 juillet 2015,
- Annuler la décision du Directeur de l'Agence Régionale de Santé d'Ile de France du 24 novembre 2014 refusant l'agrément prévu à l'article L1114-1 du Code de la Santé Publique à l'association requérante,
- Enjoindre à l'Agence Régionale de Santé d'Ile de France de délivrer à l'association requérante l'agrément sollicité dans un délai de 8 jours à compter de l'arrêt à intervenir, sous astreinte de 500 Euros par jour de retard,
- Condamner l'Agence Régionale de Santé d'Ile de France à payer à l'association CRPA la somme de 3.000 Euros en application de l'article L 761-1 du Code de Justice Administrative.

SOUS TOUTES RESERVES

PIECES JOINTES

1. Décision du Directeur Général de l'ARS Ile de France du 24 novembre 2014
2. Statuts de l'association CRPA
3. Demande d'agrément du 15 juillet 2014
4. Attestation de Mr FAURE
5. Attestation de Mme FRYDMANN
6. Attestation de Mr LABRUNE
7. Récépissé de déclaration du 31 décembre 2010
8. Extrait de publication au JO du 3 septembre 2011
9. Extrait de publication au JO du 15 janvier 2011
10. Récépissé de déclaration de modification du 9 juillet 2011
11. Récépissé de déclaration de modification du 12 mai 2012
12. Récépissé de déclaration de modification du 15 mars 2014
13. Bulletin d'information trimestriel n°1 du 14 janvier 2011
14. Compte rendu d'Assemblée Générale Annuelle du 9 juillet 2011
15. Bulletin d'information trimestriel n°7 de l'association
16. Bulletin d'information trimestriel n°10 de l'association
17. Bulletin d'information trimestriel n°14 de l'association du 27 avril 2014
18. Compte rendu d'Assemblée Générale Annuelle de l'association Groupe Information Asiles du 3 mars 1990
19. Critique du projet de loi Evin par l'association Groupe Information Asiles
20. Page d'accueil du site internet de l'association CRPA
21. Décision n°2012-235 QPC du 20 avril 2012
22. Arrêt du Conseil d'Etat du 13 novembre 2013
23. Décision n°2013-367 QPC du 14 février 2014
24. Bulletin d'information trimestriel n°16 de l'association du 25 décembre 2014
25. Liste des associations agréées régionalement
26. Lettre RAR au Directeur Général de l'ARS d'Ile de France du 16 janvier 2015
27. Lettre RAR au Ministre des Affaires Sociales de la Santé et Droit des Femmes

- du 16 janvier 2015
28. Avis n°20150865 du 2 avril 2015 de la CADA
 29. Avis n°20150866 du 2 avril 2015 de la CADA
 30. Lettre de l'ARS au CRPA du 20 avril 2015
 31. Relevé CCP n°6 de juin 2014, association CRPA, avec mention d'un virement du 26 juin 2014 du ministère de la santé de 1.532,42 € correspondant à la condamnation prononcée par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 13 novembre 2013
 32. Liste des membres de la Commission Nationale d'Agrément, 13 septembre 2013, site internet du Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et des Droits des Femmes
 33. Question écrite de Madame FRAYSSE N°18-00602
 34. Décision de l'association du 10 janvier 2015
 35. Jugement n° 1500565/6-2 du Tribunal Administratif de Paris du 15 juillet 2015
 36. Décision de l'association du 16 juillet 2015
 37. Convocation à la réunion du 24 octobre 2014