

Conseil d'État, 10ème chambre, 16/03/2023, 462537, Inédit au recueil Lebon

Séquestration et privation de liberté en contexte sectaire

Jurisprudence administrative (CE, TA, CAA)

Date	16/03/2023
Juridiction / Nature	CETAT
ECLI	ECLI:FR:CECHS:2023:462537.20230316
URL Légifrance	https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000047316483

RÉSUMÉ OFFICIEL LÉGIFRANCE

[...] 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 [...] 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 [...]

Vu la procédure suivante :

L'association " commission des citoyens pour les droits de l'homme " (CCDH) a demandé au tribunal administratif d'Orléans, d'une part, d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet née du silence gardé par la direction générale du centre hospitalier de Romorantin-Lanthenay sur sa demande tendant à la communication d'une copie du registre de contention et d'isolement de l'établissement correspondant à l'année 2018 et du rapport annuel établi pour cette même année et, d'autre part, d'enjoindre au centre hospitalier de Romorantin-Lanthenay de lui communiquer les documents demandés, sous astreinte de 500 euros par jour de retard.

Par un jugement n° 2100409 du 25 janvier 2022, le tribunal administratif d'Orléans a annulé la décision refusant la communication de ces documents et a enjoint au centre hospitalier de Romorantin-Lanthenay de les communiquer à l'association, sans occultation de l'identifiant anonymisé du patient, dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un nouveau mémoire, enregistrés les 21 mars, 20 juin et 7 novembre 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le centre hospitalier de Romorantin-Lanthenay 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 la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule et son article 61-1 ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- 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 Carabot, 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 Delamarre, Jéhannin, avocat du centre hospitalier de Romorantin-Lanthenay et au Cabinet Rousseau, Tapie, avocat de l'association " commission

des citoyens pour les droits de l'homme " ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le centre hospitalier de Romorantin-Lanthenay, 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 2018 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. Le centre hospitalier de l'arrondissement de Romorantin-Lanthenay se pourvoit en cassation contre le jugement du 25 janvier 2022 par lequel le tribunal administratif d'Orléans, faisant droit à la demande de l'association, a annulé la décision refusant la communication de ces documents et lui a enjoint de les communiquer à l'association en occultant les éléments permettant d'identifier les patients et les personnels de santé, mais sans occultation de l'identifiant " anonymisé " du patient ni des mentions permettant d'identifier les personnels de santé.

2. 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 ".

3. 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 œuvre 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 œuvre. 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 ".

Sur la question prioritaire de constitutionnalité :

4. 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.

5. 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.

6. 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.

7. 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.

8. Les limitations ainsi apportées au droit d'accès aux documents administratifs, liées aux exigences

constitutionnelles mentionnées au point 6, 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.

Sur les autres moyens du pourvoi :

9. En premier lieu, c'est, en tout état de cause, par une appréciation souveraine, exempte d'erreur de droit, que le tribunal administratif d'Orléans a estimé, pour écarter la fin de non-recevoir soulevée en défense devant lui tirée de l'absence de liaison du contentieux, que le centre hospitalier ne contestait pas sérieusement avoir reçu le courrier électronique de l'association en date du 17 décembre 2019.

10. En deuxième lieu, si le centre hospitalier soutenait devant lui que l'association n'avait pas respecté les dispositions des articles R. 412-2 et R. 414-5 du code de justice administrative relatives à la production des pièces jointes à la demande, le tribunal administratif n'a pas davantage entaché son jugement de dénaturation des pièces du dossier en estimant qu'il n'y avait pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'écarter des débats les pièces transmises par l'association requérante.

11. En troisième lieu, toutefois, les éléments permettant d'identifier les patients doivent, en application des articles L. 311-6 et L. 311-7 du code des relations entre le public et l'administration, être occultés préalablement à la communication du registre de contention et d'isolement, afin de ne pas porter atteinte au secret médical et à la protection de la vie privée, comme doivent également l'être celles permettant d'identifier les soignants, afin d'éviter que la divulgation d'informations les concernant puisse leur porter préjudice.

12. Dans le cas où l'identité des patients a fait l'objet d'une pseudonymisation, laquelle ne permet l'identification des personnes en cause qu'après recoupement d'informations, il appartient au juge administratif d'apprécier si, eu égard à la sensibilité des données en cause et aux efforts nécessaires pour identifier les personnes concernées, leur communication est susceptible de porter atteinte à la protection de la vie privée et au secret médical. En l'espèce, compte tenu de la nature des informations en cause, qui touchent à la santé mentale des patients, et du nombre restreint de personnes pouvant faire l'objet d'une mesure de contention et d'isolement, facilitant ainsi leur identification, alors au demeurant que les autorités énumérées à l'article L. 3222-5-1 du code de la santé publique peuvent accéder à l'ensemble des informations figurant sur les registres et contrôler l'activité des établissements concernés, l'identifiant dit " anonymisé " figurant dans ces registres, qu'il s'agisse, selon la pratique du centre hospitalier, de " l'identifiant permanent du patient " (IPP) ou d'un identifiant spécialement défini, doit être regardé comme une information dont la communication est susceptible de porter atteinte à la protection de la vie privée et au secret médical. Cet identifiant n'est donc communicable qu'au seul intéressé en vertu des dispositions de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration. Par suite, le centre hospitalier est fondé à soutenir que le tribunal administratif d'Orléans a entaché sa décision d'erreur de qualification

juridique des faits en lui enjoignant de communiquer à l'association requérante le registre demandé sans occultation préalable de l'identifiant " anonymisé " du patient.

13. En ce qui concerne l'identité des personnels de santé, en revanche, il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que l'association " commission des citoyens pour les droits de l'homme " sollicitait la communication d'une version du registre de contention et d'isolement expurgée des mentions permettant de les identifier. Par suite, le tribunal administratif n'a pas entaché son jugement d'erreur de droit, d'erreur de qualification juridique ou de dénaturation des pièces du dossier en estimant que le document, ainsi occulté, était communicable.

14. En quatrième et dernier lieu, en jugeant que les données présentes dans le rapport annuel, issues de traitements statistiques de données médicales et de données liées à l'activité de l'établissement, ne faisaient pas apparaître le comportement d'une personne et que leur communication ne pouvait être regardée comme portant atteinte à la protection de la vie privée de personnes physiques, pour en déduire que le document était communicable dans son intégralité, le tribunal administratif n'a entaché son jugement ni de dénaturation des pièces du dossier, ni d'erreur de droit.

15. Il résulte de tout ce qui précède que le jugement attaqué, qui est suffisamment motivé, doit être annulé en tant seulement qu'il a annulé le refus opposé par le centre hospitalier de Romorantin-Lanthenay à la demande de communication du registre des mesures d'isolement et de contention prises au sein de cet établissement au cours de l'année 2018 sans occultation de l'identifiant anonymisé du patient et qu'il lui a enjoint de procéder à la communication de cet identifiant.

16. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler dans cette mesure l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

17. Il résulte de ce qui a été dit au point 12 que l'identifiant du patient inscrit au registre de contention et d'isolement constitue une information qui ne peut être communiquée qu'à l'intéressé. Par suite, la demande de l'association requérante tendant à ce que cet identifiant soit communiqué sans occultation préalable ne peut qu'être rejetée.

Sur les frais des instances :

18. 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 au centre hospitalier de Romorantin-Lanthenay 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 du centre hospitalier de Romorantin-Lanthenay 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 d'Orléans du 25 janvier 2022 est annulé en tant qu'il a annulé le refus opposé par le directeur du centre hospitalier de Romorantin-Lanthenay de communiquer à l'association " commission des citoyens pour les droits de l'homme " le registre des mesures d'isolement et de contention établi au titre de l'année 2018 sans occultation préalable de l'identifiant " anonymisé " du patient et qu'il a enjoint au centre hospitalier de communiquer ce document sans procéder à une telle occultation.

Article 3 : Les conclusions présentées devant le tribunal administratif d'Orléans par l'association " commission des citoyens pour les droits de l'homme " tendant à ce que le registre des mesures d'isolement et de contention établi au titre de l'année 2018 lui soit communiqué sans occultation préalable de l'identifiant " anonymisé " du patient sont rejetées.

Article 4 : L'association " commission des citoyens pour les droits de l'homme " versera au centre hospitalier de Romorantin-Lanthenay une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions du pourvoi et les conclusions de l'association " commission des citoyens pour les droits de l'homme " tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetés.

Article 6 : La présente décision sera notifiée au centre hospitalier de Romorantin-Lanthenay 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 LeporcqECLI:FR:CECHS:2023:462537.20230316

RÉFÉRENCE

CETAT, 16 mars 2023, ECLI:FR:CECHS:2023:462537.20230316. Disponible sur Légifrance :
<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000047316483> (consulté le 22 juin 2026).