

CONSEIL D'ETAT

RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR

POUR :

1° 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.

2° L'Association Coordination Nationale des Comités de Défense des Hôpitaux et Maternités de proximité,

Association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, dont le siège est 1 rue Jean Moulin – 70200 LURE, prise en la personne de sa Présidente domiciliée en cette qualité audit siège.

3° L'Association GRANDIR, dite association des parents d'enfants ayant des problèmes de croissance,

Association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, reconnue d'utilité publique, dont le siège est 24 rue Hector G. Fontaine – 92600 ASNIERES, prise en la personne de sa Présidente domiciliée en cette qualité audit siège.

4° L'Association ACTIF SANTE,

Association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, dont le siège est 47 rue Bisson – 75020 PARIS, prise en la personne de son Président domicilié en cette qualité audit siège.

Ayant pour Avocat :

Maître Raphaël MAYET

SELARL MAYET ET PERRAULT

Avocat à la Cour – C 393

16 rue André Chénier – 78000 VERSAILLES

Tél. : 01.39.20.36.90. – Fax : 01.39.20.36.89.

CONTRE :

Le Décret n°2017-90 du 26 janvier 2017 relatif à l'Union Nationale des Associations Agréées d'Usagers du Système de Santé.

9 mars 2017.

La loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation du système de santé a inséré dans le Code de la Santé Publique les articles L 1114-6 et L 1114-7 ainsi rédigés :

Article L 1114-6 :

« Il peut être créé une Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé, composée des associations d'usagers du système de santé agréées au plan national qui apportent à l'union leur adhésion.

Cette union est constituée sous le régime de la [loi du 1er juillet 1901](#) relative au contrat d'association. Ses statuts et son règlement sont soumis à l'agrément du ministre chargé de la santé.

L'Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé est habilitée à :

1° Donner ses avis aux pouvoirs publics sur les questions relatives au fonctionnement du système de santé et leur proposer les mesures qui paraissent conformes aux intérêts matériels et moraux de ses membres ;

2° Animer un réseau des associations agréées d'usagers aux niveaux national et régional ;

3° Agir en justice pour la défense de ses propres intérêts moraux et matériels comme de ceux des usagers du système de santé ;

4° Représenter les usagers auprès des pouvoirs publics, notamment en vue de la désignation des délégués dans les conseils, assemblées et organismes institués par les pouvoirs publics ;

5° Proposer au ministre chargé de la santé une liste des associations mentionnées à l'article [L. 1114-1](#).

Chaque association d'usagers du système de santé, dans la limite de ses statuts, conserve le droit de représenter auprès des pouvoirs publics les intérêts dont elle a la charge ».

Article L 1114-7 :

« L'Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé est administrée par un conseil dont les membres sont élus selon les conditions définies dans ses statuts.

Ne peuvent être membre du Conseil d'Administration les personnes frappées par une mesure d'interdiction des droits civiques, civils et de famille.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités de mise en œuvre des missions et le fonctionnement de l'Union nationale des associations agréées d'usagers du

système de santé, notamment son organisation sous forme de délégation territoriale ».

En application de ces dispositions légales, a été publié le 28 janvier 2017 un décret n° n°2017-90 du 26 janvier 2017 relatif à l'Union Nationale des Associations Agréées d'Usagers du Système de Santé.

Les 4 associations requérantes qui sont des associations d'usagers du système de santé sollicitent l'annulation de ce texte pour les raisons qui vont être exposées.

I SUR LA RECEVABILITE DE LA REQUETE :

Les recours pour excès de pouvoir contre les actes des autorités administratives présentés devant le Conseil d'Etat sont exemptés de l'obligation du ministère d'avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation en application de l'article R 432-2 du Code de Justice administrative.

Au regard de leur objet, les associations requérantes ont qualité pour demander l'annulation du texte susvisé, puisqu'elles ont toutes pour objet de regrouper les usagers du système de santé.

A cet égard, la **Coordination Nationale des Comités de Défense des Hôpitaux et Maternités de Proximité** a pour objet *«garantir l'égal accès pour tous à la santé et aux soins de proximité de qualité en toute sécurité, en défendant, en promouvant, en exigeant le rétablissement des structures hospitalières de proximité nécessaires dans le cadre d'une mission de service public ».* (pièce 2).

La Coordination nationale des comités de défense des hôpitaux et maternités de proximité dispose d'un agrément national pour la représentation des usagers, par arrêté de la Direction générale de la santé du 11 juin 2013 (pièce n° 4)

L'association GRANDIR, association des parents d'enfants ayant des problèmes de croissance fondée le 5 mars 1979 (pièce 4) a pour but de :

- Contribuer à diffuser l'information sur le traitement par hormone de croissance afin que tous les enfants et adultes qui ont besoin d'être traités le soit et le plus tôt possible,
- Rompre l'isolement des parents, des adultes et des enfants concernés en créant des liens de solidarité,
- De promouvoir l'accompagnement psychologique auprès des enfants et des adultes concernés et les membres de leur famille,
- D'accroître et d'aider financièrement dans la mesure de ses moyens la recherche médicale dans le domaine de la croissance, y compris toutes les incidences éventuelles des traitements par hormone de croissance ou du manque d'hormone de croissance. (pièce 5)

L'association Grandir dispose d'un agrément national pour la représentation des usagers du système de santé par arrêté de la Direction générale de la santé du 28 avril 2016 (pièce n° 7).

L'association **ACTIF SANTE** a, quant à elle, pour but de constituer un réseau national de personnes vivant avec le VIH ou une ou plusieurs formes de l'hépatite ainsi que les personnes les soutenant.

Elle a pour vocation de collaborer aux travaux de réseaux nationaux, internationaux, en particulier européens et intervenir ou à participer activement dans le débat public sur la santé et le social afin de mieux faire entendre la parole des personnes concernées... ».

Cette association bénéficie d'un agrément national pour la représentation des usagers du système de santé (pièces 6 et 7).

L'association CRPA a, quant à elle, pour objet à titre principal :

- D'informer sur l'abus et l'arbitraire en psychiatrie,
- De promouvoir l'effectivité des droits de l'homme et des droits à la défense dans l'exercice de la psychiatrie, en partie dès lors qu'il s'agit de mesures de contrainte,
- De militer contre l'internement psychiatrique arbitraire contre toute extension de la contrainte aux soins psychiatriques, contre le détournement du soin psychiatrique à des fins répressives, contre les traitements inhumains et dégradants, contre les atteintes à l'intégrité physique et psychique des personnes dans le cadre des prises en charge psychiatriques.

Cette association bénéficie d'un agrément de représentation des usagers au niveau régional délivré par le directeur de l'Agence Régionale de Santé d'Ile de France le 6 septembre 2016 (pièce 8).

Chacune des associations requérantes dispose d'un intérêt à solliciter l'annulation des dispositions attaquées.

II DISCUSSION SUR L'ILLEGALITE DES DISPOSITIONS DU DECRET N° 2017-90 DU 26 JANVIER 2017 :

II.1 Sur la violation du principe de liberté d'association :

Ainsi qu'il a été rappelé, le décret attaqué a été pris en application des articles L 1114-6 et L 1114-7 du Code de la Santé Publique issus de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016.

L'article L 1114-6 prévoyait la possibilité de créer une Union Nationale des Associations Agréées du Système de Santé qui revêtirait la forme d'une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901.

Or, il résulte de la lecture du décret attaqué, et plus particulièrement des dispositions de l'article R 1114-18 du Code de la Santé Publique résultant de ce texte, que l'union des associations agréées d'usagers du système de santé est composée d'associations d'usagers du système de santé agréées au niveau national qui apportent librement leur adhésion.

Quant à elles, les associations non agréées au niveau national peuvent participer aux activités de l'union mais selon des modalités fixées par ses statuts et son règlement intérieur.

Ce texte constitue manifestement une entrave à la liberté d'association, puisque seules certaines personnes morales peuvent faire partie de l'union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé, à savoir les associations agréées au niveau national, les autres associations ou les personnes physiques ne peuvent en faire partie que selon des modalités fixées par les statuts et le règlement intérieur de cette union nationale, statuts approuvés par le ministre de la santé.

Ainsi, ce texte pose une entrave au principe de liberté d'association qui a une valeur constitutionnelle ainsi que le Conseil Constitutionnel a eu l'occasion de le rappeler à plusieurs reprises (voir en ce sens décision n°71-44 DC du 16 juillet 1971 ; décision 2010-3 QPC du 28 mai 2010 ; décision 2011-138 QPC du 17 juin 2011).

Cette entrave à la liberté d'association ne saurait être justifiée par des garanties objectives relatives à la transparence de gestion, la représentativité ou l'indépendance de l'association telles que posées à l'article L 1114-1 du Code de la Santé Publique puisqu'à cet égard les associations qui présentent de telles garanties et qui bénéficient d'un agrément au niveau régional ne peuvent librement adhérer de plein droit à l'Union Nationale des Associations Agréées d'Usagers du Système de Santé.

Ce texte n'a en réalité pour effet, si ce n'est pour objet, que de conférer un monopole de représentation des usagers du système de santé à des associations d'usagers existant au niveau national, regroupées dans l'Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé, au détriment des autres associations qui ont également pour objet la représentation et la défense des intérêts des usagers du système de santé.

D'ailleurs, l'article R 1114-21 issu du décret du 26 janvier 2017 dispose que seules les associations agréées au niveau national ont au sein de l'assemblée générale une voix délibérative.

Ce décret met par ailleurs en œuvre, entre autres de par son article R 1114-36, une situation de monopole de fait en faveur de l'Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé, dans la centralisation des postulations aux fins de désignation des représentants d'usagers du système de santé dans les instances sanitaires. Cela au détriment de toute structure associative agréée qui ne serait pas adhérente à l'Union nationale ici mise en place, et qui entendrait proposer ses propres postulants aux fonctions de représentants des usagers du système de santé.

Cet état de fait revient à conférer graduellement in fine à l'union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé, une fonction d'interlocuteur

unique des pouvoirs publics et des instances sanitaires en matière de représentation des usagers du système de santé. Ce qui revient à conférer à cette union un monopole de fait dans la représentation des usagers du système de santé.

II.2 Sur l'illégalité du décret attaqué au regard des dispositions de l'article L 1114-1 du Code de la Santé Publique :

L'article L 1114-1 du Code de la Santé Publique dispose que :

« I. - 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'Etat, dont un membre du Conseil d'Etat 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'Etat.

Seules les associations agréées représentent les usagers du système de santé dans les instances hospitalières ou de santé publique».

Ainsi, les associations d'usagers agréées au niveau régional disposent par le texte de l'article L 1114-1 du Code de la Santé Publique du pouvoir de représenter des usagers dans les instances hospitalières ou de santé publique.

Or, aux termes de l'article R 1114-36 du Code de la Santé Publique c'est l'Union Nationale des Associations Agréées d'Usagers du Système de Santé qui propose les représentants des usagers du système de santé auprès des conseils, assemblées et organismes pour lesquels il est fixé règlementairement en leur sein une représentation des usagers du système de santé. Certes cette faculté est également conférée par le même article aux unions régionales, mais dans des conditions de stricte subordination des unions régionales par rapport à l'Union nationale.

En effet, selon l'article R 1114-21, 2^{ème} paragraphe, du décret ici attaqué, lors des assemblées générales de l'union nationale des associations agréées du système de santé, seules les associations d'usagers disposant d'un agrément national ont voix délibérative. Ce qui revient à conférer à celles-ci, et uniquement à celles-ci, un pouvoir de décision dans l'Union nationale.

Certes, les articles R 1114-28 et suivants du Code de la Santé Publique prévoient une organisation au niveau régional de la représentation des usagers, mais dans le cadre de cette organisation régionale les unions régionales sont composées des représentants régionaux d'associations agréées au niveau national, et au surplus les

modalités de participation des associations agréées au niveau régional aux instances de gouvernance des unions régionales sont définies dans les statuts de l'union nationale.

Ainsi, alors que la loi, plus particulièrement l'article L 1114-1 du Code de la Santé Publique, prévoit que les associations agréées au niveau régional bénéficient du droit de représenter les usagers dans les instances de santé publique, le décret attaqué ne prévoit une telle possibilité que par l'intermédiaire de l'union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé puisque ce sont les statuts de l'union nationale qui déterminent dans quelle mesure les associations agréées au niveau régional peuvent participer aux instances délibératives.

Le décret ici attaqué viole ainsi le principe d'égalité des citoyens devant la loi, en instaurant une stricte minoration du droit de représenter les usagers du système de santé pour les associations ne disposant que d'un agrément régional. Cela sans parler des associations agréées nationalement ou régionalement qui refuseraient d'adhérer à l'Union nationale des associations agréées d'usagers en santé, et qui seraient ainsi marginalisées quant à la possibilité effective d'exercer leur mandat de représentation des usagers.

II-3 Sur l'incompétence de l'auteur du décret n°2017-90 du 26 janvier 2017 :

Le décret ici attaqué est illégal au regard du fait que dans le droit des associations régies par la loi du 1er juillet 1901, les associations se forment selon des règles contractuelles librement organisées et consenties par les parties liées au contrat d'association.

Dans le cas d'espèce c'est un décret - c'est-à-dire un texte réglementaire normatif - qui encadre l'organisation elle-même de l'union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé. Cela alors même que ce décret relève des prérogatives du pouvoir exécutif et de son administration, lesquels pré-fixent un cadre réglementaire, en vue que des statuts, qui sont eux contractuels, soient ultérieurement votés, qui fondent cette union, selon la loi du 1^{er} juillet 1901.

Les associations requérantes concluent au plus fort à l'illégalité du décret du 26 janvier 2017 du fait de l'incompétence du pouvoir réglementaire, puisqu'en vertu d'un principe jurisprudentiel constant du droit des associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, ce sont les statuts qui font loi.

Le pouvoir exécutif et son administration ne sauraient régir et réglementer une association dont ils ont eux-mêmes structuré l'organisation pour pouvoir les imposer aux futurs contractants de l'association en jeu.

Pour l'ensemble de ces raisons, les associations requérantes sollicitent l'annulation du décret n° 2017-90 du 26 janvier 2017 relatif à l'Union Nationale des Associations Agréées d'Usagers du Système de Santé.

III SUR L'APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE L 761-1 DU CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE :

Il serait inéquitable de laisser aux associations requérantes les frais irrépétibles qu'elles ont dû engager en la présente instance.

Il sera alloué à chacune d'entre elles la somme de 1.000 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, les requérantes sollicitent qu'il plaise au Conseil d'Etat de :

- Annuler le décret n° 2017-90 du 26 janvier 2017 relatif à l'Union Nationale des Associations Agréées d'Usagers du Système de Santé,
- Condamner l'Etat à payer à chacune des requérantes la somme de 1.000 euros en application de l'article L 761-1 du Code de Justice Administrative.

SOUS TOUTES RESERVES

Signatures :

Monsieur André BITTON
Président du CRPA

Maitre Raphaël Mayet

Madame Hélène DERRIEN
Président de la Coordination Nationale
des Comités de Défense des Hôpitaux et
Maternités de Proximité

Monsieur Marek KORZEC
Président d'ACTIF SANTE

Madame Béatrice DEMARET
Présidente de l'Association GRANDIR

LISTE DES PIÈCES JOINTES :

1. Décret n° 2017-90 du 26 janvier 2017
 2. Statuts de la coordination nationale des comités de défenses des hôpitaux et maternité de proximité
 3. Compte rendu de conseil d'administration du 28 février 2017
 4. Arrêté portant agrément national pour la représentation des usagers du système de santé
 5. Statuts de l'association GRANDIR
 6. PV du conseil d'administration de l'association GRANDIR du 3 mars 2017
 7. Arrêté du 28 avril 2016 portant agrément national pour la représentation des usagers du système de santé
 8. Extrait des statuts publiés de l'association ACTIF SANTE
 9. PV du conseil d'administration de l'association ACTIF SANTE du 28 février 2017
 10. Statuts du CRPA.
 11. Décision du CRPA du 6 mars 2017
 12. Arrêté de l'ARS d'Île-de-France du 6 septembre 2016 portant agrément régional du CRPA pour la représentation des usagers du système de santé.
-