

Tribunal des conflits

Affaire 4010

Union pour la gestion des établissements des caisses d'assurance-maladie du Centre et Centre de réadaptation fonctionnelle Le Coteau

(Renvoi du Conseil d'Etat)

Rapporteur : D. Duval-Arnould

Séance du 15 juin 2015

La question qui vous a été renvoyée par le Conseil d'Etat va vous conduire à préciser l'ordre de juridiction compétent pour connaître des litiges portant sur la mise en œuvre du droit d'accès aux listes nominatives des membres des professions paramédicales employés par des structures publiques et privées, qui a été accordé aux ordres professionnels par le code de la santé publique.

Le conseil départemental de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes du Loiret avait demandé, le 2 avril, puis le 14 mai 2012, au centre de réadaptation fonctionnelle Le Coteau à Beaugency, la communication de la liste des masseurs-kinésithérapeutes exerçant dans son établissement. N'ayant pas obtenu de réponse, et après l'avis de la commission d'accès aux documents administratifs se déclarant incompétente, il a saisi le tribunal administratif d'Orléans d'une requête tendant à l'annulation de la décision implicite de rejet de sa demande ainsi qu'à ce qu'il soit enjoint au centre de réadaptation fonctionnelle de lui communiquer les renseignements sollicités. Alors que le tribunal administratif avait fait droit à sa demande, le Conseil d'Etat, saisi en cassation par le centre de réadaptation fonctionnel ainsi que par l'Union pour la gestion des établissements des caisses d'assurance-maladie du Centre, l'UGECAM, qui gère cet établissement, a estimé que le litige posait une question de compétence soulevant une difficulté sérieuse et, par une décision en date du 16 février 2015, vous l'a renvoyée en vertu des dispositions encore applicables de l'article 35 du décret du 26 octobre 1849.

En l'espèce, il n'était pas contesté, devant le Conseil d'Etat en cassation, que le centre de réadaptation fonctionnelle Le Coteau était un établissement de santé privé participant au service public. La règle générale de répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction est donc celle issue de la décision d'assemblée du Conseil d'Etat du 31 juillet 1942

Monpeurt, au recueil p. 239 (et aux grands arrêts de la jurisprudence administrative n° 52) : les décisions prises par les personnes privées chargées de la gestion d'un service public sont des décisions relevant de la compétence du juge administratif si elles manifestent l'exercice de prérogatives de puissance publique : vous pouvez voir pour une application de ce principe dans votre jurisprudence votre décision du 24 septembre 2001 Bouchot-Plaisant, 3190, au recueil p. 746, ou une décision du Conseil d'Etat du 30 décembre 2013 Société immobilière d'économie mixte de la ville de Paris, 355556, au recueil p. 340. Ce principe n'a pas été affecté par la décision de section du Conseil d'Etat du 22 février 2007 Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés, 264541, au recueil p. 92, qui permet d'identifier une activité de service public exercée par une personne privée en l'absence de prérogatives de puissance publique.

Mais ce principe ne joue pas pour les décisions de refus de communication d'un document entrant dans le champ de la loi du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public. Votre décision du 2 juillet 1984 Vinçot et Le Borgne, 02324, au recueil p. 449, a en effet créé un bloc de compétence en faveur du juge administratif pour connaître de tous les refus de communication d'un document dès lors qu'ils émanent d'une personne publique ou d'une personne privée chargée de la gestion d'un service public. C'est au juge administratif qu'il appartient alors de s'assurer du caractère administratif du document en cause, au sens de la loi de 1978, caractère qui repose sur l'existence d'un lien suffisant avec la mission de service public (vous pouvez voir pour un rappel récent de ce critère la décision du Conseil d'Etat du 15 octobre 2014 Ministre de l'économie et des finances c/ Association de défense des intérêts des fonctionnaires de l'Etat, 365058, à mentionner aux tables).

En l'espèce, la demande de communication de la liste des masseurs-kinésithérapeutes exerçant dans le centre de réadaptation fonctionnelle Le Coteau, adressée à ce dernier par le conseil départemental de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes du Loiret, s'inscrit dans le cadre des nouvelles dispositions de la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires. Afin de rendre effective l'obligation d'inscription des masseurs-kinésithérapeutes auprès de l'ordre national des masseurs-kinésithérapeutes (ordre qui a été créé par la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique), la loi du 21 juillet 2009 a en effet introduit, à l'article L 4321-10 du code de la santé publique, un alinéa aux termes duquel « l'ordre national des masseurs-kinésithérapeutes

a un droit d'accès aux listes nominatives des masseurs-kinésithérapeutes employés par les structures publiques et privées et peut en obtenir copie ». Ce droit d'accès lui permet d'assurer le respect de l'obligation d'inscription au tableau, qui conditionne l'exercice de la profession, puisque la loi du 21 juillet 2009 a introduit un autre alinéa à l'article L 4321-10 du code de la santé publique, qui prévoit que « ces listes nominatives sont notamment utilisées pour procéder, dans des conditions fixées par décret, à l'inscription automatique des masseurs-kinésithérapeutes au tableau tenu par l'ordre ». Des dispositions similaires existent pour les deux autres professions paramédicales que sont les pédicures-podologues et les infirmiers (articles L 4322-2 et L 4311-15 du code de la santé publique).

Le droit d'accès dont bénéficient ainsi ces ordres professionnels présente deux caractéristiques :

-d'une part, l'obligation de communication, à l'ordre, des listes nominatives des membres de la profession employés dans un établissement de santé, relève d'un régime spécial institué par le code de la santé publique. Elle n'entre dès lors pas dans le champ du régime général de communication de la loi de 1978, d'autant qu'elle concerne aussi les établissements privés qui ne participent pas au service public et ne sont donc pas soumis à cette loi.

-d'autre part, même lorsque le refus de communication est opposé par un établissement privé participant au service public, il ne saurait être rattaché à l'exercice d'une prérogative de puissance publique par ce dernier.

Au regard des règles générales de répartition des compétences entre les deux ordres de juridictions, le refus, opposé à une demande d'un ordre professionnel d'une profession paramédicale, par un établissement privé participant au service public, de lui communiquer la liste des professionnels qu'il emploie devrait donc relever de la compétence de la juridiction judiciaire.

On peut toutefois s'interroger un instant sur l'opportunité de la constitution d'un bloc de compétence en faveur du juge administratif pour connaître des litiges relatif à ce droit d'accès des ordres :

-dans la mesure où le Conseil d'Etat juge qu'un établissement privé participant au service public est un organisme entrant dans le champ de la loi de 1978 (voir en ce sens sa

décision du 10 avril 2009 Rivoallan, 289794, aux tables p. 663-752-913), on pourrait envisager d'ajouter au bloc de compétence en faveur du juge administratif en matière de refus de communication d'un document par un établissement privé participant au service public hospitalier ceux relatifs au droit d'accès des ordres professionnels. Mais cette solution a l'inconvénient d'une part, d'adjoindre au bloc relatif à la loi de 1978 un régime de droit d'accès totalement indépendant, et d'autre part, de ne pas inclure tous les litiges relatifs à ce dernier puisque ne seraient pas concernés les établissements privés ne participant pas au service public hospitalier.

-pour assurer une compétence juridictionnelle unique, en faveur du juge administratif, pour connaître des litiges sur le droit d'accès des ordres, on pourrait envisager de se fonder sur leurs liens avec les décisions d'inscription au tableau puisque c'est pour assurer le respect de l'obligation d'inscription au tableau que le code de la santé publique a autorisé le conseil de l'ordre à demander et utiliser les listes nominatives des membres des professions paramédicales employés dans les établissements de santé. Depuis sa décision d'assemblée du 12 décembre 1953 de Bayo, au recueil p. 544, transposée au tableau des masseurs-kinésithérapeutes dans la décision du 20 mars 2013 Mme Victor, 357896, aux tables p. 817 sur un autre point, le Conseil d'Etat retient le caractère administratif d'une décision d'inscription au tableau. Or, le droit d'accès ouvert par la loi à l'ordre des professions paramédicales s'inscrit dans le cadre de la mission de service public confiée à ce dernier pour assurer le respect des règles de déontologie dans la profession. Etant un moyen de rendre effective l'obligation d'inscription des professionnels sur le tableau de l'ordre, on pourrait estimer opportun de retenir la compétence de la juridiction administrative pour connaître des décisions de refus de communication des listes nominatives entrant dans le champ du code de la santé publique dès lors qu'elle est compétente pour connaître des décisions d'inscription au tableau. C'est ce que nous proposons de juger.

Par ces motifs, nous concluons :

1° à la compétence de la juridiction administrative pour connaître du litige opposant le conseil départemental de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes du Loiret à l'UGECAM du Centre et au centre de réadaptation fonctionnelle Le Coteau,

2° et au rejet des conclusions de l'UGECAM du Centre et du Conseil départemental de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes du Loiret au titre de l'article 75 de la loi du 10 juillet 1991.