

**Cour administrative d'appel de Nantes, 22 mars 2016, n° 14NT01525
(USLD - EHPAD - Administration de médicaments - Compétences - ASH)**

22/03/2016

La Cour administrative d'appel de Nantes rappelle que « *la distribution et l'administration des médicaments, qui relèvent de la compétence des infirmiers en vertu des articles R. 4311-4 et R. 4311-5 du code de la santé publique, n'entrent pas dans les compétences que peuvent exercer les agents des services hospitaliers qualifiés* » et que « *si l'article R. 4311-4 du code de la santé publique prévoit que lorsque les actes accomplis et les soins dispensés relevant de son rôle propre sont dispensés dans un établissement ou un service à domicile à caractère sanitaire, social ou médico-social, l'infirmier ou l'infirmière peut, sous sa responsabilité, les assurer avec la collaboration d'aides-soignants, d'auxiliaires de puériculture ou d'aides médico-psychologiques qu'il encadre et dans les limites de la qualification reconnue à ces derniers du fait de leur formation, les agents des services hospitaliers qualifiés ne figurent pas dans les catégories d'agents susceptibles de collaborer avec les infirmiers pour l'administration des médicaments* ».

CAA de NANTES

N° 14NT01525

4ème chambre

M. LAINE, président
M. Paul AUGER, rapporteur
M. GAUTHIER, rapporteur public
SELARL AVOXA NANTES, avocat

lecture du mardi 22 mars 2016

**REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Le syndicat X. du centre hospitalier spécialisé (CHS) Y. a demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler la décision du 29 février 2012 par laquelle le directeur de cet établissement a rejeté sa demande de mise en conformité du protocole interne de distribution des médicaments.

Par un jugement n° 125897 du 9 avril 2014, le tribunal administratif de Nantes a annulé la décision du directeur du centre hospitalier spécialisé Y. du 29 février 2012 en tant qu'elle refuse d'exclure la participation des agents des services hospitaliers qualifiés à la distribution des médicaments au sein de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées et de l'unité de séjour de longue durée du centre hospitalier et a rejeté le surplus de cette demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 6 juin 2014, le centre hospitalier spécialisé Y., représentée par Me A..., demande à la cour :

<http://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/cour-administrative-dappel-de-nantes-22-mars-2016-n-14nt01525-usld-ehpad-administration-de-medicaments-competences-ash/>

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Nantes du 9 avril 2014 ;
2°) de mettre à la charge du syndicat X. du CHS Y. la somme de 2 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le courrier de réponse du 29 février 2012 ne pouvait être regardé comme une décision susceptible d'un recours pour excès de pouvoir ;
- le jugement attaqué confond les notions de distribution et d'aide à la prise de médicaments en méconnaissance du rôle réel des agents de service hospitalier qualifiés ;
- au vu des dispositions de l'article L. 313-26 du code de l'action sociale et des familles, toute personne chargée de l'aide aux actes de la vie courante peut également assurer l'aide à la prise de médicaments ;
- l'établissement a satisfait aux obligations de l'arrêté du 6 avril 2011 relatif au management de la qualité de la prise en charge médicamenteuse et aux médicaments dans les établissements de santé avec seulement quelques mois de retard alors qu'il n'existait antérieurement aucune obligation en ce sens ; la demande présentée par le syndicat X. en janvier 2012 était donc prématurée ;
- le protocole de distribution de médicaments mis en place à compter du premier semestre 2014 est conforme à la réglementation, de même que l'organisation en vigueur antérieurement ; pour les résidents de l'EHPAD, l'aide à la prise de médicaments relève d'un acte de vie courante pouvant être effectuée par des agents de service hospitaliers ; les patients relevant du secteur sanitaire et de l'EHPAD sont différenciés ;
- le syndicat X. n'a pas utilement contesté le rôle des aide-soignants relatif à la délivrance des médicaments en se limitant à critiquer le faible encadrement infirmier.

Par un mémoire en défense, enregistrés le 13 mai 2015 et le 23 février 2016, le syndicat X. du centre hospitalier spécialisé Y., représenté par Me C..., demande à la cour :

1°) de rejeter la requête ;

2°) par la voie de l'appel incident, d'enjoindre au CHS Y. d'une part, d'exclure les aides-soignants du processus d'administration des médicaments au sein de l'unité de soins de longue durée, d'autre part de prendre des mesures afin que l'administration des médicaments au sein de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes soit sécurisée par une surveillance effective de l'infirmière ;

3°) de mettre à la charge du centre hospitalier spécialisé Y. une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la requête de première instance était recevable ;
- les dispositions de l'arrêté du 6 avril 2011 étaient d'application immédiate ;
- contrairement à ce que soutient le centre hospitalier, les agents de service hospitalier qualifiés ne peuvent participer à l'administration de médicaments ; ces agents ne font pas partie de l'équipe soignante, ils ont en charge l'entretien et l'hygiène des locaux ; la participation aux actes de la vie courante ne concerne que le cadre de vie du patient et son confort matériel ;
- l'article L. 313-26 du code de l'action sociale et des familles dont se prévaut le centre hospitalier ne s'applique que sur la seule partie EHPAD ;
- l'organisation mise en place par l'hôpital ne permet pas aux infirmières d'exercer un réel contrôle de la délivrance des médicaments par les aides-soignants en USLD.

Un courrier a été adressé aux parties le 7 décembre 2015 en application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative.

Une ordonnance du 7 janvier 2016 a porté clôture immédiate de l'instruction en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

En application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été régulièrement informées par courrier du 18 février 2016 de ce que l'arrêt était susceptible d'être fondé sur le moyen d'ordre relevé d'office tiré de ce que les conclusions d'appel incident du syndicat X. étaient irrecevables dès lors qu'elles tendent uniquement et directement à ce que la cour prononce des injonctions .

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la santé publique ;
- la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 ;

- le décret n° 2007-1188 du 3 août 2007 portant statut particulier du corps des aides-soignants et des agents des services hospitaliers qualifiés de la fonction publique hospitalière ;
- l'arrêté du 6 avril 2011 relatif au management de la qualité de la prise en charge médicamenteuse et aux médicaments dans les établissements de santé ;
- 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 M. Auger, premier conseiller ;
- les conclusions de M. Gauthier, rapporteur public ;
- les observations de Me B...pour le centre hospitalier spécialisé Y. ;
- les observations de Me C...pour le syndicat X. du centre hospitalier spécialisé Y. .

Une note en délibéré présentée par Me C...pour le syndicat X. du centre hospitalier spécialisé Y. a été enregistrée le 4 mars 2016.

1. Considérant que, dans le cadre de l'application des dispositions de l'arrêté du 6 avril 2011 susvisé, le directeur du centre hospitalier spécialisé (CHS) Y. a procédé à l'élaboration d'un protocole de distribution des médicaments ; que le syndicat X. de cet établissement a, par l'intermédiaire de son conseil, saisi le directeur par un courrier du 10 janvier 2012 contestant le rôle dévolu en la matière aux aides-soignants dans l'unité de séjour longue durée (USLD) relevant de cet hôpital ainsi que celui des agents des services hospitaliers qualifiés dans l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) du même hôpital ; qu'une réponse y a été apportée par l'intermédiaire de l'avocat du CHS qui a adressé, le 29 février 2012, une lettre à son confrère développant une argumentation au vu de laquelle il n'y avait pas lieu de faire droit à la demande de mise en conformité du protocole de distribution des médicaments présentée par le syndicat ; que le CHS Y. relève appel du jugement du 9 avril 2014 du tribunal administratif de Nantes en tant que celui-ci a annulé la décision du 29 février 2012 en tant qu'elle refuse d'exclure la participation des agents des services hospitaliers qualifiés à la distribution des médicaments au sein de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées et de l'unité de séjour de longue durée du centre hospitalier et lui a enjoint d'adopter des procédures de distribution des médicaments au sein de son établissement excluant la participation des agents des services hospitaliers qualifiés ; que, par la voie de l'appel incident, le syndicat X. du CHS Y. demande à la cour d'enjoindre au centre hospitalier spécialisé, d'une part, d'exclure les aides-soignants du processus d'administration des médicaments au sein de l'unité de soins de longue durée, d'autre part de prendre des mesures afin que l'administration des médicaments au sein de l'EHPAD soit sécurisée par une surveillance effective de l'infirmière ;

Sur la fin de non recevoir opposée par le CHS à la demande de première instance :

2. Considérant qu'il résulte des dispositions des articles 4 et 6 de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques que, sous réserve des dispositions législatives et réglementaires excluant l'application d'un tel principe dans les cas particuliers qu'elles déterminent, les avocats ont qualité pour représenter leurs clients devant les administrations publiques sans avoir à justifier du mandat qu'ils sont réputés avoir reçu de ces derniers dès lors qu'ils déclarent agir pour leur compte ; que si ces dispositions autorisent également les personnes publiques, dans leurs relations avec les autres personnes publiques ou avec les personnes privées, à se faire représenter par des avocats, aucune décision administrative ne saurait toutefois résulter des seules correspondances de ces derniers, en l'absence de transmission, à l'appui de ces correspondances, de la décision prise par la personne publique qu'ils représentent ;

3. Considérant, toutefois, qu'il ressort de la conclusion de la lettre du syndicat du 10 janvier 2012 qu'elle constitue explicitement une demande tendant à ce que le protocole de distribution des médicaments aux patients et résidents des établissements du CHS Y. soit mis en conformité avec les textes applicables et qu'elle prévoit qu'un éventuel refus sera contesté devant le tribunal administratif ; que le CHS Y. a mandaté son avocat pour répondre à cette demande et que sa lettre du 29 février 2012 comporte explicitement une décision de rejet de celle-ci, qui doit être regardée comme comprise nécessairement dans ce mandat et émanant dès lors du centre hospitalier représenté ; que le courrier du 29 février 2012 emporte ainsi transmission au syndicat demandeur de la décision prise par l'établissement public hospitalier et, eu égard au contenu de cet échange de lettres et à ses effets sur l'organisation du service public des soins, constitue une décision susceptible de recours pour excès de pouvoir ;

Sur les conclusions d'appel principal :

<http://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/cour-administrative-dappel-de-nantes-22-mars-2016-n-14nt01525-usld-ehpad-administration-de-medicaments-competences-ash/>

4. Considérant qu'aux termes de l'article 7 de l'arrêté du 6 avril 2011 relatif au management de la qualité de la prise en charge médicamenteuse et aux médicaments dans les établissements de santé : " La direction de l'établissement formalise les responsabilités, les autorités et les délégations de responsabilité de son personnel à toutes les étapes du processus de la prise en charge médicamenteuse dans le respect de la réglementation et des compétences en vigueur.... " ; que l'article 13 du même arrêté, qui s'applique immédiatement nonobstant le délai accordé aux établissements pour établir les protocoles de distribution des médicaments, précise que " L'administration des médicaments est effectuée par du personnel appartenant aux catégories définies réglementairement comme autorisées à administrer des médicaments. " ; qu'aux termes de l'article 4 du décret du 3 août 2007 portant statut particulier du corps des aides-soignants et des agents des services hospitaliers qualifiés de la fonction publique hospitalière : " Les agents des services hospitaliers qualifiés sont chargés de l'entretien et de l'hygiène des locaux de soins et participent aux tâches permettant d'assurer le confort des malades. Ils effectuent également les travaux que nécessite la prophylaxie des maladies contagieuses et assurent, à ce titre, la désinfection des locaux, des vêtements et du matériel et concourent au maintien de l'hygiène hospitalière " ; qu'il en résulte que la distribution et l'administration des médicaments, qui relèvent de la compétence des infirmiers en vertu des articles R. 4311-4 et R. 4311-5 du code de la santé publique, n'entrent pas dans les compétences que peuvent exercer les agents des services hospitaliers qualifiés ; que si l'article R. 4311-4 du code de la santé publique prévoit que " Lorsque les actes accomplis et les soins dispensés relevant de son rôle propre sont dispensés dans un établissement ou un service à domicile à caractère sanitaire, social ou médico-social, l'infirmier ou l'infirmière peut, sous sa responsabilité, les assurer avec la collaboration d'aides-soignants, d'auxiliaires de puériculture ou d'aides médico-psychologiques qu'il encadre et dans les limites de la qualification reconnue à ces derniers du fait de leur formation. ", les agents des services hospitaliers qualifiés ne figurent pas dans les catégories d'agents susceptibles de collaborer avec les infirmiers pour l'administration des médicaments ;

5 Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le CHS Y. n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nantes a annulé la décision du 29 février 2012 en tant qu'elle refuse d'exclure la participation des agents des services hospitaliers qualifiés à la distribution des médicaments au sein de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées et de l'unité de séjour de longue durée du centre hospitalier ;

Sur les conclusions d'appel incident :

6. Considérant que le syndicat X., qui ne reprend pas devant la cour ses conclusions de première instance tendant à l'annulation de la décision du 29 février 2012 en tant qu'elle n'exclut pas la participation des aides-soignants de la distribution des médicaments aux résidents de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, demande, par la voie de l'appel incident, que la cour enjoigne au CHS Y. , d'une part, d'exclure les aides-soignants du processus d'administration des médicaments au sein de l'unité de soins de longue durée, d'autre part de prendre des mesures afin que l'administration des médicaments au sein de l'EHPAD soit sécurisée par une surveillance effective de l'infirmière ; que ces conclusions, tendant directement et uniquement à ce que la cour prononce des injonctions en ce qui concerne la participation des aides soignants à l'administration des médicaments, sont irrecevables ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

7. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du syndicat X. du CHS Y. , qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par le CHS au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du CHS Y. le versement au syndicat X. d'une somme à ce même titre ;

DECIDE :

Article 1er : La requête du centre hospitalier spécialisé Y. est rejetée.

Article 2 : Les conclusions d'appel incident du syndicat X. du centre hospitalier spécialisé Y. et ses conclusions au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié au syndicat X. du centre hospitalier spécialisé Y. et au centre hospitalier spécialisé

Y.