https://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/tribunal-administratif-de-poitiers-ordonnance-de-refere-28-juillet-2009-n-0901633-arh-suspension-dautorisation-activite-de-soins-chirurgicaux-refere-suspension/
Tribunal administratif de Poitiers, ordonnance de référé, 28 juillet 2009, n° 0901633 (ARH – suspension d’autorisation - activité de soins chirurgicaux – référé suspension – exigence d’assurer la permanence des soins - insuffisance de motivation)
28/07/2009
Par arrêté du 7 juillet 2009, avec effet au 10 juillet, la directrice de l’Agence régionale de l’hospitalisation (ARH) de Poitou-Charentes a décidé de suspendre l’autorisation d’un centre hospitalier de délivrer des soins chirurgicaux en hospitalisation complète. L’arrêté de suspension était motivé par le risque pesant sur la sécurité des patients et notamment par le fait que l'organisation du service de chirurgie du centre hospitalier, telle qu'elle résulte des tableaux de service de l'établissement, présente le risque non négligeable que les praticiens ne puissent pas faire face aux obligations résultant de leurs périodes d'astreinte cumulées à leur activité de jour et que l'hôpital pour sa part, ne puisse pas assurer la permanence des soins 24h sur 24 ; et que si les praticiens sont amenés à intervenir pendant leur période d'astreinte, le centre hospitalier ne sera pas en mesure de leur garantir des périodes de repos réglementaire. La centre hospitalier a alors saisi le tribunal administratif afin de voir prononcer la suspension de l’arrêté litigieux. Par ordonnance de référé, le juge administratif fait droit à la demande du centre hospitalier, en constatant qu’aucun manquement grave mettant en cause la sécurité des soins ne pouvait amener l’ARH à prendre une telle décision, laquelle, ne prévoyant aucune disposition spécifique pour assurer le transfert des patients vers d’autres établissements voisins, avait pour conséquence directe de ne plus permettre la prise en charge des patients par le centre hospitalier dans une période estivale où les accidents sont plus nombreux. L’arrêté litigieux apparaît dès lors aux yeux du juge des référé comme ayant été pris de manière hâtive et présentant un doute sérieux quant à sa légalité.
TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE POITIERS
Le juge des référés du Tribunal administratif de Poitiers
N°0901633
M. X et autres c/
Agence Régionale d'Hospitalisation du Poitou-Charentes
Mme Rouault-Chalier Juge des référés
Audience du 27 juillet 2009
Ordonnance du 28 juillet 2009

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS
Vu la requête, enregistrée le 9 juillet 2009 sous le n° 0901633, présentée par M. X, M. , Mme , M. , Mme , M. Zeid ADEINAT, M. et Mme , domiciliés centre hospitalier de Ruffec (...) ;
M. X et autres demandent au juge des référés de suspendre l'exécution de la décision en date du 7 juillet 2009, par laquelle la directrice de l'agence régionale de l'hospitalisation Poitou-Charentes a suspendu à compter du 10 juillet 2009, l'autorisation sanitaire de délivrer des soins chirurgicaux en hospitalisation complète accordée au centre hospitalier de Ruffec et a assorti cette suspension d'une mise en demeure de remédier aux manquements relevés dans un délai de huit jours, faute de quoi, si l'établissement n'a pu y satisfaire, la procédure prévue au dernier alinéa de l'article L. 6122-13 du code de la santé publique sera mise en oeuvre ;
Les requérants soutiennent que le centre hospitalier de Ruffec est certifié par la Haute Autorité de Santé ; que la suspension de l'activité de son service de chirurgie ne permettrait plus le traitement sur place des urgences vitales non transférables ; que la décision attaquée a pour effet de mettre en danger la personne d'autrui au sens des articles 121-2 et 121-3 du code pénal ; qu'il s'agit d'un risque mortel ;
Vu le mémoire en défense, enregistré le 20 juillet 2009, présenté par l'agence régionale de l'hospitalisation Poitou-Charentes qui conclut au rejet de la requête ;
L'agence régionale d'hospitalisation (ARH) fait valoir que l'urgence n'est pas caractérisée ; que la nécessité de pouvoir prendre en charge rapidement un patient ruffécois pour une urgence vitale n'est à cet égard pas suffisante, dès lors que le centre hospitalier de Ruffec bénéficie à ce titre de l'assistance du centre hospitalier d'Angoulême, qui est l'établissement siège du Centre 15 et qui peut aisément prendre en charge les urgences en cause ; que la présence d'un service mobile d'urgence et de réanimation sur place au centre hospitalier de Ruffec facilite les transferts en casd'urgence nécessitant une hospitalisation en chirurgie ; que les requérants n'invoquent aucun moyen laissant entendre qu'il existerait un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué ; que la procédure prévue par l'article L. 6122-13 du code de la santé publique a été respectée et que des alternatives ont été recherchées ; que l'organisation du service de chirurgie du centre hospitalier de Ruffec, telle qu'elle résulte des tableaux de service de l'établissement, présente le risque non négligeable que les praticiens ne puissent pas faire face aux obligations résultant de leurs périodes d'astreinte cumulées à leur activité de jour et que l'hôpital pour sa part, ne puisse pas assurer la permanence des soins ; que si les praticiens sont amenés à intervenir pendant leur période d'astreinte, le centre hospitalier ne sera pas en mesure de leur garantir des périodes de repos respectant les dispositions des articles R. 6152-27 et suivants du code de la santé publique ; que ces praticiens étant les seuls de leur spécialité dans l'établissement, le centre hospitalier de Ruffec ne pourrait pas maintenir le service de chirurgie ouvert durant les périodes de repos des praticiens et ne serait donc pas en mesure d'assurer la permanence des soins ; qu'une telle organisation est contraire aux règles techniques de fonctionnement prévues par le code de la santé publique et notamment par l'article D. 6124-93 ; que l'accréditation dont se prévalent les requérants est sans lien avec les conditions de détention d'une autorisation sanitaire ;
Vu le mémoire, enregistré le 24 juillet 2009, présenté pour M. X en sa qualité de président du conseil d'administration du centre hospitalier de Ruffec, par Me Clément ;
M. X conclut aux mêmes fins que la requête et demande en outre au juge des référés de condamner l'agence régionale de l'hospitalisation Poitou-Charentes à verser au centre hospitalier de Ruffec une somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
M. X soutient en outre que l'urgence est justifiée dès lors que la décision de la directrice de l'ARH Poitou-Charentes préjudicie immédiatement et gravement aux patients susceptibles d'être pris en charge par le centre hospitalier de Ruffec ; qu'elle est caractérisée tant par le risque d'atteinte à la continuité du service public hospitalier sur le bassin ruffecois, que par le risque pénal de mise en danger de la vie d'autrui ; que le risque de fermeture d'un établissement porte directement préjudice aux personnes hébergées dans cet établissement et suffit en lui-même à caractériser la situation d'urgence ; que la décision de la directrice de 1 'ARH ne caractérise aucune urgence qui pourrait justifier sa décision de suspension des activités de chirurgie en hospitalisation complète et ne fait état d'aucun incident notable imputable à l'activité suspendue ; que la simple allégation du manquement au service hebdomadaire des praticiens hospitaliers à temps plein ne peut être regardée comme constituant un risque immédiat pour la sécurité des patients ; qu'elle ne s'est fondée sur aucune donnée concrète ; que le centre hospitalier de Ruffec est au titre de l'activité de chirurgie, un établissement dit de proximité dispensant des soins à des personnes nécessitant une intervention chirurgicale ; que le schéma régional de l'activité sanitaire de Poitou-Charentes prévoit expressément le maintien de cette activité de proximité ; que le centre hospitalier d'Angoulême se situe à plus de 45 km de Ruffec ; que ce risque se trouve renforcé par l'absence totale de mesures concrètes prises par l'ARH pour assurer en cas d'urgences, notamment vitales, le transfert des patients vers d'autres établissements hospitaliers alors que la décision s'inscrit en pleine période estivale et touristique ; que cette période est particulièrement accidentogène pour le bassin ruffecois ; que certaines urgences vitales ne sont pas transférables ; que cette impossibilité de prendre en charge les urgences vitales met en danger la vie d'autrui au sens du code pénal ; qu'il existe un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté du 7 juillet 2009 ; que cette décision, qui se fonde sur le fait que durant le mois de juillet, le médecin anesthésiste et le chirurgien doivent effectuer, pendant 14 jours consécutifs, toutes les périodes d'astreinte de nuit et de week-end en plus de leur activité de jour, méconnaît les dispositions de l'article R. 6152-27 du code de la santé publique, lesquelles prévoientla détermination de la durée du travail selon une moyenne calculée sur une période de quatre mois ; que les dispositions du décret n° 2002-9 du 4 janvier 2002 relatif au temps de travail et à l'organisation du travail sont inapplicables en l'espèce, les praticiens en cause n'étant pas des agents de la fonction publique hospitalière, mais des praticiens hospitaliers dont le statut est fixé par les articles R. 6152-1 et suivants du code de la santé publique ; qu'en application de l'article L. 6122-13 du code de la santé publique visé par l'arrêté attaqué, le directeur de l'ARH ne peut prononcer à titre définitif le retrait ou la modification d'une autorisation qu'après l'avis du comité régional de l'organisation sanitaire ; qu'alors qu'il ressort d'un courrier de la directrice de l'ARH en date du 6 juillet 2009, que la décision attaquée présente en réalité un caractère pérenne, aucun avis de ce comité n'a été sollicité ; que l'arrêté contesté, qui ne tient pas compte de ce que l'astreinte à domicile ne correspond ni à une période de travail effectif, ni à du temps de travail additionnel, est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ; que cet arrêté est en outre insuffisamment motivé ;
Vu le mémoire, enregistré le 24 juillet 2009, présenté par l'agence régionale de l'hospitalisation Poitou-Charentes, qui persiste dans ses précédentes écritures et conclut en outre au rejet de la demande présentée par M.X tendant au paiement des frais exposé par lui et non compris dans les dépens ;
L'ARH fait valoir en outre que M. X qui a introduit sa requête en qualité de maire de la commune de Ruffec, ne peut pas se prévaloir en cours d'instance d'une qualité différente, en l'occurrence celle de président du conseil d'administration du centre hospitalier de Ruffec ; qu'en application de l'article L. 6143-7 du code de la santé publique, seul le directeur de l'établissement a compétence pour le représenter en justice ; que M. X ne justifie pas par ailleurs d'une délibération de l'assemblée délibérante de la commune de Ruffec, l'autorisant à agir au nom de la commune dans cette instance ; que la prise en charge de l'urgence est réalisée sur des niveaux de prise en charge basés sur un maillage des unités fixes d'accueil des urgences et des unités mobiles, l'ensemble étant régulé par le SAMU centre 15 dont le siège est situé au plateau technique de recours du centre hospitalier d'Angoulême ; que l'urgence engageant le pronostic vital n'est pas rapatriée sur le centre hospitalier de Ruffec, mais orientée sur le plateau technique de recours ; que le centre hospitalier de Ruffec n'est situé qu'à 28 minutes d'Angoulême ;
Vu la décision attaquée ;
Vu les pièces produites à l'audience et communiquées aux autres parties ;
Vu les autres pièces du dossier ;
Vu le code de la santé publique ;
Vu le code de justice administrative ;
Vu la requête n° 0901632 enregistrée le 9 juillet 2009 par laquelle M. X et autres demandent l'annulation de la décision du 7 juillet 2009 ;
Vu la décision en date du 2 janvier 2009, par laquelle le président du tribunal a désigné Mme Rouault-Chalier, premier conseiller, pour statuer sur les demandes de référé ;
Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ; Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 27 juillet 2009 ;
-

le rapport de Mme Rouault-Chalier, juge des référés ;
-

les observations de Me Clément, avocat au barreau de Paris, représentant M. X, qui précise qu'il représente l'ensemble des signataires de la requête introductive d'instance ; les requérants demandent qu'en l'absence de production d'une délégation de signature régulièrement consentie, il ne soit pas tenu compte du mémoire en défense enregistré le 24 juillet 2009 présenté par l'ARH et signé par la directrice adjointe de l'agence ; que M. X qui ne prétend pas représenter le centre hospitalier de Ruffec, mais agit en sa seule qualité de président du conseil d'administration de l'hôpital, a été habilité à cette fin par procès-verbal du 9 juillet 2009 ; que l'ensemble des requérants pris en leur qualité de médecin du centre hospitalier de Ruffec et d'usagers du service public hospitalier, a en tout état de cause intérêt à agir ; que le temps de trajet entre la commune de Ruffec et Angoulême est de 37 minutes et de 57 minutes pour se rendre à Poitiers ; que les communes voisines, qui sont également concernées par les soins dispensés par le centre hospitalier de Ruffec, se trouvent encore plus éloignées de ces deux centres ;
Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. X, qui ne prétend pas représenter le centre hospitalier de Ruffec, ni la commune de Ruffec, mais déclare agir en sa qualité de président du conseil d'administration de l'hôpital, lequel l'a d'ailleurs mandaté à cet effet, a intérêt à demander la suspension de l'exécution de la décision contestée, suspendant à titre provisoire l'autorisation sanitaire de délivrer des soins chirurgicaux en hospitalisation complète ; qu'il en va de même, en tout état de cause, de MM. , , et de MMES et , qui, en leur qualité de praticiens exerçant au sein du centre hospitalier de Ruffec, ont, chacun pour ce qui les concerne, un intérêt personnel et direct à agir à l'encontre de l'arrêté pris par la directrice de l'agence régionale de l'hospitalisation (ARH) Poitou-Charentes ;
Sur les conclusions à fin de suspension :
Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...) » et qu'aux termes de l'article L. 522-1 dudit code : « Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique (...) » ; que l'article L. 522-3 du même code dispose : « Lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée, le juge des référés peut la rejeter par une ordonnance motivée sans qu'il y ait lieu d'appliquer les deux premiers alinéas de l'article L. 522-1" ; qu'enfin aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-1 dudit code : "La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire » ;
Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article R. 522-1 du code de justice administrative que la condition d'urgence, à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension, doit être regardée comme remplie lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ; qu'il en va ainsi, alors même que cette décision n'aurait un objet des répercussions que purement financiers et que, en cas d'annulation, ses effets pourraient être effacés par une réparation pécuniaire ; qu'il appartient au requérant de justifier de circonstances particulières caractérisant la nécessité pour lui de bénéficier à bref délai d'une mesure provisoire dans l'attente d'une décision juridictionnelle statuant sur la légalité de la décision litigieuse ;
Considérant qu'aux termes de l'article L. 6122-13 du code de la santé publique : « I – Lorsqu'il est constaté, à l'occasion de l'exercice d'une activité de soins, un manquement aux lois et règlements pris pour la protection de la santé publique, imputable à la personne titulaire de l'autorisation, le directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation le notifie à cette dernière et lui demande de faire connaître, dans les huit jours, ses observations en réponse ainsi que les mesures correctrices adoptées ou envisagées. En l'absence de réponse dans ce délai ou si cette réponse est insuffisante, il adresse au titulaire de l'autorisation une injonction de prendre toutes dispositions nécessaires et de faire cesser définitivement les manquements dans un délai déterminé. Il en constate l'exécution. II – En cas d'urgence tenant à la sécurité des patients ou du personnel ou lorsqu'il n'a pas été satisfait, dans le délai fixé, à l'injonction prévue au I, le directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation peut prononcer la suspension immédiate, totale ou partielle, de l'autorisation de l'activité de soins concernée ou l'interruption immédiate du fonctionnement des moyens techniques de toute nature nécessaires à la dispensation des soins. La décision est notifiée au titulaire de l'autorisation, accompagnée des constatations faites et assortie d'une mise en demeure de remédier aux manquements dans un délai déterminé. S'il est constaté aux termes de ce délai qu'il a été satisfait à la mise en demeure, le directeur de l'agence régionale met fin à la suspension. Dans le cas contraire, et après avis du Comité régional de l'organisation sanitaire, le directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation se prononce alors à titre définitif, soit sur le maintien de la suspension jusqu'à l'achèvement des mesures prévues, soit sur le retrait de l'autorisation ou sur la modification de son contenu. Il peut également assortir l'autorisation des conditions particulières mentionnées à l'article L. 6122-7. » ;
Considérant qu'il résulte de l'instruction que le directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation a, par la décision du 7 juillet 2009 prise sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 6122-13 du code de la santé publique, suspendu à compter du 10 juillet 2009, l'autorisation de délivrer des soins chirurgicaux en hospitalisation complète accordée au centre hospitalier de Ruffec, en fixant à 8 jours le délai au terme duquel sera mise en oeuvre la procédure prévue au dernier alinéa du II du même article, pouvant aboutir au retrait de l'autorisation dont s'agit, après avis du comité régional de l'organisation sanitaire ; que la directrice de l'agence régionale de l'hospitalisation justifie sa décision, notamment par les circonstances que la permanence médicale des soins n'était pas assurée 24 heures sur 24 dans les services concernés de chirurgie et d'anesthésie, que les solutions proposées pour y remédier n'étaient pas de nature à mettre fin aux manquements à la réglementation, que durant le mois de juillet, le médecin anesthésiste et le chirurgien étaient appelés à effectuer, chacun dans leur spécialité pendant quatorze jours consécutifs ou plus, toutes les périodes d'astreinte de nuit et de week-end, en plus de leur activité de jour et que l'ensemble de ces éléments constituait un risque immédiat pour la sécurité des patients nécessitant une intervention chirurgicale ;
Considérant en premier lieu, que la mesure de suspension litigieuse a pour conséquence directe de ne plus permettre la prise en charge des patients par le centre hospitalier de Ruffec au titredes activités de chirurgie en hospitalisation complète ; que ceux-ci doivent dès lors recourir aux services du centre hospitalier d'Angoulême, situé à une trentaine de minutes de trajet, alors que le schéma régional d'organisation sanitaire (2006-2010) a expressément prévu le maintien d'une activité chirurgicale de proximité sur le centre hospitalier de Ruffec ; que si comme le fait valoir l'agence régionale d'hospitalisation en défense, la prise en charge des urgences s'effectue dans le cadre d'une convention cadre conclue entre les centres hospitaliers de Ruffec et d'Angoulême, prévoyant une coopération entre l'unité mobile (SMUR) de Ruffec et le centre hospitalier de recours d'Angoulême, il n'est pas contesté qu'aucune mesure spécifique n'a été mise en place pour assurer, en cas d'urgence, le transfert des patients vers d'autres établissements hospitaliers voisins, alors même que la décision litigieuse s'inscrit en pleine période estivale et touristique, où les accidents sont plus nombreux ; qu'en revanche, en se fondant pour l'essentiel sur les manquements à la réglementation ci-dessus énumérés, qui, dans les circonstances de l'espèce, ne pouvaient être regardés comme étant de nature à constituer un risque immédiat pour la sécurité des patients, alors surtout qu'aucun incident notable imputable aux activités suspendues n'y avait été signalé, la directrice de l'agence régionale de l'hospitalisation n'établit pas l'urgence qui pouvait justifier la décision attaquée ;
Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la décision litigieuse doit être regardée comme portant une atteinte grave et immédiate aux intérêts de la santé publique et à la sécurité des patients justifiant l'urgence d'en prononcer la suspension ;
Considérant en second lieu, qu'en l'état de l'instruction, les moyens développés par M. X et autres, à l'appui de leur demande de suspension, tirés de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 6152-27 du code de la santé publique du code de la santé publique et de l'insuffisance de la motivation de la décision litigieuse paraissent de nature à créer un doute sérieux quant à sa légalité ; qu'il y a lieu, par suite, d'en prononcer la suspension ;
Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :
Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, que le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée ; il peut, même d'office, ou pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation ;
Considérant que les dispositions de cet article prévoient seulement la mise à la charge d'une des parties à l'instance des frais exposés par une autre partie et non compris dans les dépens ; qu'elles ne sauraient recevoir application au profit d'une personne qui n'a pas la qualité de partie à l'instance ; que, par suite, les conclusions présentées par M. X et autres tendant à la condamnation de l'agence régionale de l'hospitalisation Poitou-Charentes à verser au centre hospitalier de Ruffec la somme de 5 000 euros, ne peuvent qu'être rejetées ;
ORDONNE
Article ler : L'exécution de la décision de l'agence régionale de l'hospitalisation Poitou-Charentes en date du 7 juillet 2009 est suspendue.
Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.
Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à M. X, à (...) et à l'agence régionale de l'hospitalisation Poitou-Charentes.
Copie de la présente ordonnance sera transmise pour information au ministre de la santé et des sports.