

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N° 439862

M. G.

Ordonnance du 9 avril 2020

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

Par une requête et quatre nouveaux mémoires, enregistrés le 31 mars, les 3, 6, 7 et 8 avril 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. Bruno G. demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre au ministre des solidarités et de la santé de prendre toute mesure utile pour permettre aux personnes en situation de handicap de recevoir, comme les personnes en affection de longue durée, leurs soins habituels, sans autre justification que leur handicap et, notamment, d'ordonner la réouverture des cabinets de médecins et de kinésithérapeutes fermés et d'interdire leur fermeture pour les personnes nécessitant habituellement des soins continus souffrant d'affections de longue durée, d'un handicap ou de pathologies chroniques invalidantes.

Il soutient que :

- la condition d'urgence est remplie en ce que, d'une part, la situation de handicap dûment reconnue d'une personne implique qu'elle souffre d'une ou plusieurs pathologies invalidantes nécessitant par elles-mêmes des soins continus et, d'autre part, le Gouvernement l'a admise dès lors qu'il a pris les mesures pour assurer la continuité des soins des personnes en situation de handicap étant, elles, hébergées dans des structures adaptées ;

- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie, au droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants, au droit de recevoir les traitements et les soins adaptés à son état de santé, à la liberté d'aller et venir, au droit de chacun au respect de sa liberté personnelle, qui implique en particulier qu'il ne puisse subir des contraintes excédant celles qu'imposent la sauvegarde de l'ordre public ou le respect des droits d'autrui, et au secret médical ;

- les conséquences du décret n° 2020-293 du 23 mars 2020, en particulier de l'alinéa 3 de son article 3, portent une atteinte grave et manifestement illégale au droit de

recevoir les traitements et soins adaptés des personnes en situation de handicap et au droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants, en ce que, d'une part, elles limitent les déplacements pour motifs médicaux aux seuls patients souffrant d'une affection de longue durée et créent une distinction excessive et discriminatoire entre ces derniers et les personnes handicapées, et d'autre part, elles ont entraîné, de fait, la fermeture des cabinets médicaux ;

- elles le privent de tous ses soins dès lors que, notamment, le conseil national de l'ordre des masseurs kinésithérapeutes a limité les consultations à domicile aux seules personnes atteintes de pathologies pouvant entraîner la mort, et ce alors-même que l'article 7 du décret du 14 mars 2020 prévoit la distribution de masques aux professionnels de santé, dont les masseurs kinésithérapeutes ;

- elles portent une atteinte excessive à sa liberté d'aller et venir en ce que la réduction drastique des transports en commun l'empêche de se déplacer pour aller faire ses courses et, le cas échéant, se rendre à ses rendez-vous médicaux ;

- la possibilité pour les personnes souffrant d'autisme ou d'un handicap psychique de bénéficier d'un assouplissement de leurs conditions de sorties, risque de porter atteinte au secret médical, dès lors qu'elle implique de révéler la nature et les pathologies liées au handicap et que seule la reconnaissance du handicap est suffisante pour justifier desdites dérogations.

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 avril 2020, le ministre des solidarités et de la santé conclut au rejet de la requête. Il soutient qu'aucune atteinte manifestement illégale aux libertés fondamentales n'est caractérisée en l'espèce et qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

La requête a été communiquée au Premier ministre qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code de la santé publique ;
- le code de la sécurité sociale ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
- l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Les parties ont été informées, sur le fondement de l'article 9 de l'ordonnance du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif, de ce qu'aucune audience ne se tiendrait et de ce que la clôture de l'instruction serait fixée le 8 avril 2020 à 12 heures.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ».

Sur l'office du juge des référés et les libertés fondamentales en jeu :

2. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1 et L. 521-2 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, résultant de l'action ou de la carence de cette personne publique, de prescrire les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte, dès lors qu'existe une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai et qu'il est possible de prendre utilement de telles mesures. Celles-ci doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte. Le caractère manifestement illégal de l'atteinte doit s'apprécier notamment en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises.

3. Pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le droit au respect de la vie constitue une liberté fondamentale au sens des dispositions de cet article. En outre, une carence caractérisée d'une autorité administrative dans l'usage des pouvoirs que lui confère la loi pour mettre en œuvre le droit de toute personne de recevoir, sous réserve de son consentement libre et éclairé, les traitements et les soins appropriés à son état de santé, tels qu'appréciés par le médecin, peut faire apparaître, pour l'application de ces dispositions, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle risque d'entraîner une altération grave de l'état de santé de la personne intéressée. Le caractère manifestement illégal de l'atteinte doit s'apprécier notamment en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a, dans ce cadre, déjà prises.

Sur les circonstances :

4. L'émergence d'un nouveau coronavirus (covid-19), de caractère pathogène et particulièrement contagieux, et sa propagation sur le territoire français ont conduit le ministre des solidarités et de la santé à prendre, par plusieurs arrêtés à compter du 4 mars 2020, des mesures sur le fondement des dispositions de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique. En particulier, par un arrêté du 14 mars 2020, un grand nombre d'établissements recevant du public ont été fermés au public, les rassemblements de plus de 100 personnes ont été interdits et l'accueil des enfants dans les établissements les recevant et des élèves et étudiants dans les établissements scolaires et universitaires a été suspendu. Puis, par un décret du 16 mars 2020 motivé par les circonstances exceptionnelles découlant de l'épidémie de covid-19, modifié par décret du 19 mars, le Premier ministre a interdit le déplacement de toute personne hors de son domicile, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées, à compter du 17 mars à 12h, sans préjudice de mesures plus strictes susceptibles d'être

ordonnées par le représentant de l'Etat dans le département. Le ministre des solidarités et de la santé a pris des mesures complémentaires par des arrêtés des 17, 19, 20, 21 mars 2020.

5. Par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a été déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois sur l'ensemble du territoire national. Par un nouveau décret du 23 mars 2020 pris sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique issu de la loi du 23 mars 2020, le Premier ministre a réitéré les mesures qu'il avait précédemment ordonnées tout en leur apportant des précisions ou restrictions complémentaires. Leurs effets ont été prolongés par décret du 27 mars 2020.

Sur la demande en référé :

6. Par sa requête, M. G., personne handicapée qui vit à son domicile en logement indépendant sans accompagnement médicosocial et fait valoir que depuis l'intervention du décret du 23 mars 2020, il ne peut plus bénéficier, ni à son domicile, ni dans les cabinets de kinésithérapie, tous fermés, des soins continus nécessaires au traitement des pathologies invalidantes dont il est atteint, demande au juge des référés du Conseil d'Etat d'enjoindre à l'Etat, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de prendre les mesures permettant d'assurer la continuité des soins qui sont délivrés aux personnes en situation de handicap souffrant de pathologies chroniques invalidantes, et, notamment, d'ordonner la réouverture des cabinets de médecins et de kinésithérapeutes fermés et de remédier à la réduction des réseaux de transports publics, qui ne permet pas aux personnes handicapées de se déplacer dans les conditions que nécessite leur état.

7. En premier lieu, il résulte des dispositions du I de l'article 3 du décret du 23 mars 2020, dont les effets ont été prolongés par le décret du 27 mars 2020 : « *Jusqu'au 15 avril 2020, tout déplacement de personne hors de son domicile est interdit à l'exception des déplacements pour les motifs suivants en évitant tout regroupement de personnes : [...] 3° Déplacements pour motifs de santé à l'exception des consultations et soins pouvant être assurés à distance et, sauf pour les patients atteints d'une affection de longue durée, de ceux qui peuvent être différés* ». Il découle de ces dispositions que les déplacements pour motifs de santé demeurent possibles, les seules restrictions prévues par le décret contesté étant « *les consultations et soins pouvant être assurés à distance* » et les consultations pouvant être « *différées* ». Cette dernière restriction n'est pas applicable aux patients atteints d'une affection de longue durée ni à toute personne qui peut justifier par tout autre moyen, par exemple un certificat, de la nécessité de recevoir des soins. Contrairement à ce qui est soutenu, les dispositions du décret autorisant les déplacements « *pour motifs de santé* » permettent donc de ne pas différer les soins nécessaires à la santé des personnes atteintes de pathologies invalidantes nécessitant des soins continus.

8. En deuxième lieu, si la fréquence des transports en commun a été diminuée afin de limiter au maximum les risques de propagation du covid-19, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et le ministre en charge des collectivités territoriales ont, afin de pallier cette nouvelle contrainte, recommandé le 21 mars 2020 aux maires, présidents de conseils départementaux, présidents de conseils régionaux et présidents d'établissements publics et de coopération intercommunale que les transports adaptés aux personnes à mobilité réduite soient maintenus ou mis en place pour permettre aux Français les plus fragiles d'accomplir les déplacements strictement nécessaires.

9. En troisième lieu, l'article 8 du même décret du 23 mars 2020 fixe la liste des établissements relevant des catégories mentionnées par le règlement pris en application de l'article R. 123-12 du code de la construction et de l'habitation ne pouvant plus accueillir du public jusqu'au 15 avril 2020. Les établissements de soins ne figurent pas dans la liste des établissements fermés. Si, devant la nécessité de contenir la propagation trop rapide de l'épidémie de covid-19, l'Ordre des masseurs-kinésithérapeutes a demandé aux masseurs-kinésithérapeutes de fermer leurs cabinets à compter du mardi 17 mars 2020, la fermeture des cabinets ne signifie pas l'arrêt des soins. Ainsi que l'a indiqué l'Ordre lui-même sur son site internet, il appartient aux kinésithérapeutes de rester mobilisés pour « éviter les hospitalisations des patients les plus fragiles en les prenant en charge dans le respect strict des règles d'hygiène à leur domicile, essentiellement ceux pour lesquels l'arrêt des soins risquerait d'entraîner une aggravation majeure en présence de pathologies chroniques nécessitant de la kinésithérapie de désencombrement, les soins post opératoires, les patients sortis de l'hôpital porteurs de covid-19, les patients porteurs de handicaps lourds et les personnes âgées dépendantes ». Il appartient aux masseurs-kinésithérapeutes, conformément à ces recommandations et dans le respect de leurs obligations déontologiques, de maintenir sous forme de visites à domicile les soins dont l'interruption aurait des conséquences graves sur la santé de leurs patients.

10. Enfin, il résulte de l'instruction que le Gouvernement a adopté des mesures permettant d'éviter une rupture de parcours et de soins des personnes en situation de handicap quel que soit leur domicile. Il a notamment veillé à ce que des fiches de consignes et de doctrines soient diffusées dès le début de la crise sanitaire, sur le fondement de l'avis du 14 mars 2020 du Haut comité de santé publique relatif à la prise en charge des patients à risque de forme sévère de covid-19 du 14 mars 2020. La transmission et la communication des différentes recommandations et consignes ayant vocation à assurer la préservation de la santé et l'exercice des droits des personnes en situation de handicap est réalisée par le biais de plusieurs canaux, notamment sur le site internet du ministère de la santé ou du secrétariat d'Etat chargé des personnes handicapées. En aval de cette communication, des échanges réguliers ont lieu avec les partenaires, y compris les fédérations médico-sociales, tant sur le champ du grand âge que du handicap, pour veiller à une action coordonnée des agences régionales de santé, des départements, des maisons départementales des personnes handicapées, des établissements et services médico-sociaux, en lien avec les acteurs de droit commun. Des solutions d'accueil temporaire ont en outre été mobilisées, en cas de difficulté très importante dans le maintien à domicile durant la période de confinement, afin d'aider les personnes en situation de handicap vivant à domicile et ne disposant plus d'un dispositif d'accompagnement suffisant.

11. Il résulte de tout ce qui précède qu'il ne résulte pas de l'instruction qu'existerait une carence caractérisée du Gouvernement dans l'usage des pouvoirs que lui confère la loi, portant une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales mentionnées au point 3. Les conclusions du requérant tendant à ce que le juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, ordonne à l'Etat de prendre les mesures permettant d'assurer la continuité des soins qui sont délivrés aux personnes en situation de handicap souffrant de pathologies chroniques invalidantes, doivent par suite être rejetées.

ORDONNE :

Article 1^{er} : La requête de M. G. est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à M. Bruno G. et au ministre des solidarités et de la santé.

Copie en sera adressée au premier ministre.

EXTRAIT DE FIL DP