

N° 427314 - CNAMTS

10^{ème} chambre jugeant seule

Séance du 16 juin 2020

Lecture du 19 juin 2020

CONCLUSIONS

M. Alexandre LALLET, rapporteur public

Dans un rapport au Parlement de mars 2016 consacré aux données personnelles de santé gérées par l'assurance maladie, la Cour des comptes regrettait l'insuffisante exploitation du SNIIRAM, pour système national d'information inter-régimes de l'assurance maladie, qu'elle qualifiait de « *base de données d'une richesse exceptionnelle* ».

Cette richesse, la société Celtipharm, devenue Openhealth, a entrepris de longue date d'en revendiquer sa part. Parmi les multiples démarches et contentieux qu'elle a engagés figure celui qui nous occupe aujourd'hui, qui porte sur la communicabilité de documents relatifs à plusieurs réunions du comité d'orientation et de pilotage d'information interrégime chargé de la gouvernance du SNIIRAM. Le tribunal administratif de Paris a annulé le refus de communication de la CNAMTS et enjoint à celle-ci d'y procéder, pour autant qu'il s'agisse de documents administratifs et sous réserve de l'occultation des mentions couvertes par l'un des secrets alors protégés par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, dont les dispositions figurent désormais aux articles L. 311-5 et L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration. Par une décision du 9 mars 2018 (n° 406289), vous avez cassé ce jugement pour irrégularité et renvoyé l'affaire au tribunal qui a repris sa solution initiale, à l'exception des documents se rapportant à l'une des réunions.

Nous ne voyons ni insuffisance de motivation, ni erreur de droit à avoir regardé la demande d'Openhealth comme suffisamment précise. Le tribunal s'est expliqué en rappelant que cette demande portait sur les documents administratifs utilisés ou produits dans le cadre de la préparation et de la tenue de trois réunions qui se sont tenues à trois dates précises. L'exclusion des documents ne présentant pas un caractère administratif surprend davantage, car on est enclin à penser que toutes les pièces demandées ont été produites ou reçues dans le cadre de la mission de service public à laquelle concourt le comité d'orientation et de pilotage. On ne peut toutefois y voir la manifestation de l'imprécision de la demande, mais seulement celle d'une précaution prise par le juge, qui ne s'est pas procuré les documents et qui a préféré rappeler cette réserve à toutes fins utiles. Pour le reste, il s'agit d'une pure question d'appréciation sur le caractère précis de la demande, qui n'est pas critiquée et ne

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

pouvait l'être efficacement car la CNAM était tout à fait en capacité d'identifier les ordres du jour, procès-verbaux et compte rendus des réunions, ainsi que les documents envoyés aux membres ou produits lors de ces réunions.

La CNAM reproche ensuite au tribunal de ne pas avoir fait jouer l'exception-balai qui figurait alors au h) de l'article 6 de la loi de 1978, concernant les « *autres secrets protégés par la loi* ». A ses yeux, l'annexe V du protocole d'accord du 9 juin 2012, approuvé par un arrêté ministériel du 19 juillet 2013, institue un tel secret en ce qu'il prévoit que les séances du COPIIR ne sont pas publiques et que « *ses membres sont tenus au respect de la confidentialité des informations qu'ils auraient à connaître* »¹.

La liberté d'accès aux documents administratifs est au nombre des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, au sens de l'article 34 de la Constitution (CE, 29 avril 2002, *U...*, n° 228830, au Rec.). Par conséquent, **toute exception au droit d'accès doit être prévue par la loi ou en être la conséquence nécessaire**².

La CNAM brandit à cet égard l'article L. 161-28-1 du code de la sécurité sociale alors applicable, qui prévoit l'approbation par arrêté ministériel du protocole d'accord définissant les modalités de gestion du SNIIRAM – ce qui lui confère sans doute une valeur réglementaire. On ne peut évidemment pas tirer de ce renvoi la possibilité pour la convention d'instaurer un secret ce que, d'ailleurs, à nos yeux, elle n'a pas fait par la rédaction retenue. Elle a simplement fait écho à l'obligation de discrétion posée à l'article 26 de la loi du 13 juillet 1983 pour ce qui concerne les fonctionnaires et qui organise la prééminence de la liberté d'accès aux documents administratifs. La sérénité des travaux du COPIIR reste assurée par l'ensemble des autres exceptions prévues par le CRPA, notamment le caractère inachevé et préparatoire des documents, le cas échéant.

La CNAM se prévaut également de l'article L. 161-29 du code de la sécurité sociale dont l'avant-dernier alinéa prévoit que « *le personnel des organismes d'assurance maladie est soumis au secret professionnel dans les conditions et sous les peines prévues à l'article 226-13 du code pénal* ». Nous admettons volontiers que la loi institue ce faisant un secret opposable, comme vous l'avez jugé à propos des inspecteurs du travail ou des agents de l'administration fiscale et douanière³. Mais il résulte de l'économie générale de cet article, éclairé par ses travaux préparatoires⁴, que son périmètre est circonscrit aux données qu'il

¹ La même règle figurait dans les versions antérieures du protocole, applicables à la date des réunions litigieuses (V. le protocole du 15 octobre 2001 approuvé par l'arrêté du 11 avril 2002).

² Telle est aussi la condition posée à la légalité des restrictions au secret médical (CE, 26 juillet 1996, Syndicat des médecins d'Aix et région, n° 160557, au Rec.).

³ Comme c'est le cas pour les inspecteurs du travail (CE, 21 septembre 1990, Ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, n° 108092, aux T.) ou les agents du fisc (CE, 1^{er} juin 1990, Ministre du budget, n° 65822, au Rec.) ou des douanes (CE, 21 mai 2008, Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, n° 306138, aux T.). V. aussi CE, 20 mars 1992, D..., n° 117750, au Rec.

⁴ V. notamment le rapport de M. Descours fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi relatif aux relations entre les professions de santé et l'assurance maladie, n° 127, 16 décembre 1992, pp. 39-

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

énumère, à savoir les numéros de code des pathologies diagnostiquées, les actes effectués et les prestations servies au bénéfice d'une personne déterminée, à l'exclusion d'ailleurs des données nominatives qui ne sont accessibles qu'aux praticiens-conseils et aux personnels placés sous leur autorité. Il est douteux que les documents demandés, qui concernent les réunions d'une instance de gouvernance du SNIIRAM, comportent de telles données. Mais en tout état de cause, il suffit de les occulter ou de les disjointre préalablement à la communication.

Le tribunal ne dit rien d'autre au point 10 de son jugement, qui est suffisamment motivé et à l'abri de la critique d'erreur de droit qui lui est adressée.

Il en va de même, à l'évidence, du motif par lequel le tribunal a écarté l'exception relative aux **secrets des délibérations du gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif**. Vous interprétez de manière très restrictive la portée de ce secret, conformément aux travaux préparatoires de la loi du 17 juillet 1978 qui précisent qu'elle ne joue que lorsque « *la responsabilité de l'Etat cesse d'être administrative pour devenir politique* ». On conviendra aisément que les réunions du comité d'orientation et de pilotage d'information interrégime du SNIIRAM sont très éloignées de ce sanctuaire politique, quand bien même cette base de données concourt-elle à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation de politiques de santé publique et quand bien même cette instance compte-t-elle, parmi sa vingtaine de membres, des représentants de l'Etat, dont le niveau n'est d'ailleurs pas précisé par le protocole et qui ne sont pas nommés par le Gouvernement mais simplement par le directeur de la sécurité sociale. Le COPIIR a reçu pour mission de définir les orientations et les priorités du SNIIRAM, de produire et valider les documents stratégiques de ce système, de fédérer et coordonner les besoins exprimés, d'assurer les arbitrages nécessaires au bon déroulement des opérations, d'évaluer la qualité du service rendu aux utilisateurs et de fixer les règles de tarification et de facturation. Tout ceci ne se rapproche ni de près, ni de loin, d'un précédent dans lequel vous avez accepté de faire jouer ces dispositions d'exception. Si la formulation retenue par le tribunal peut sembler malencontreuse, en ce qu'elle laisse entendre que les documents demandés seraient détachables des politiques de santé, il faut comprendre cette dernière référence comme visant la définition des orientations stratégiques de la politique de santé au sommet de l'Etat. Il n'y a là aucune erreur de droit.

Le tribunal n'a en rien dénaturé les pièces du dossier en jugeant que **l'inexistence** des documents demandés n'était pas établie, alors que la CNAM s'est contentée d'un refus de principe, sans aucune précision sur les documents qu'elle détiendrait encore et alors que la société a engagé ses démarches assez peu de temps après les réunions litigieuses, et qu'il était pour le moins douteux que de tels documents, sans doute disponibles en format numérique, aient déjà été détruits⁵.

40 : « *L'article 16 prévoit également que le personnel administratif des caisses, qui sera soumis aux règles du secret dans les conditions prévues par l'article 378 du code pénal, aura connaissance pour l'accomplissement et pendant la durée des fonctions des numéros de code des actes effectués et des pathologies* ».

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Enfin, en écho au premier moyen, la CNAM ne peut certainement pas reprocher au tribunal, sous l'angle de l'erreur de droit, de lui avoir enjoint de communiquer l'ensemble des documents communicables demandés sans les avoir préalablement identifiés individuellement, alors qu'elle a elle-même organisé l'opacité du dossier documentaire réclamé et qu'elle est la mieux placée pour faire le tri qui lui incombe et qui n'a rien d'insurmontable.

PCMNC au rejet du pourvoi et à ce que la somme de 3000 euros soit mise à la charge de la CNAM au titre des frais irrépétibles.

⁵ Quand bien même le protocole approuvé n'organise-t-il pas spécifiquement la conservation des documents du COPIIR, laquelle relève des dispositions de droit commun du code du patrimoine, applicables aux archives publiques.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.