

N^{os} 352667, 352777

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

- ASSOCIATION CERCLE DE
REFLEXION ET DE PROPOSITION
D'ACTION SUR LA PSYCHIATRIE
(CRPA)

- SYNDICAT NATIONAL DES
MAGISTRATS FORCE OUVRIERE

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies)

M. Jean Lessi
Rapporteur

Sur le rapport de la 1^{ère} sous-section
de la Section du contentieux

Mme Maud Vialettes
Rapporteur public

Séance du 21 octobre 2013
Lecture du 13 novembre 2013

Vu 1°, sous le n° 352667, la requête, enregistrée le 14 septembre 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'association Cercle de réflexion et de proposition d'action sur la psychiatrie (CRPA), dont le siège est 14, rue des Tapisseries à Paris (75017), représentée par son président ; l'association CRPA demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret no 2011-846 du 18 juillet 2011 relatif à la procédure judiciaire de mainlevée ou de contrôle des mesures de soins psychiatriques ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu 2°, sous le n° 352777, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 19 septembre et le 20 décembre 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour le syndicat national des magistrats Force ouvrière, dont le siège est 46, rue des Petites écuries à Paris (75010) ; le syndicat requérant demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir le même décret ;

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu le code de la santé publique, modifié notamment par la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 ;

Vu le code de procédure civile ;

Vu la décision du 8 février 2012 par laquelle le Conseil d'Etat statuant au contentieux a, d'une part, renvoyé au Conseil constitutionnel les questions prioritaires de constitutionnalité soulevées par l'association CRPA en tant qu'elles portaient sur l'article L. 3211-2-1, le II de l'article L. 3211-12, le 3° du I de l'article L. 3211-12-1 et l'article L. 3213-8 du code de la santé publique dans leur rédaction issue de la loi du 5 juillet 2011, d'autre part, n'a pas renvoyé ces questions en tant qu'elles portaient sur l'article L. 3211-3, le IV de l'article L. 3211-12-1, les troisième et quatrième alinéas de l'article L. 3211-12-4, le deuxième alinéa du I de l'article L. 3213-1, le troisième alinéa de l'article L. 3213-4, l'article L. 3214-1 et le deuxième alinéa de l'article L. 3216-1 de ce code dans leur rédaction issue de cette même loi ;

Vu la décision n° 2012-235 QPC du 20 avril 2012 du Conseil constitutionnel statuant sur la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par l'association CRPA ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jean Lessi, Maître des Requêtes,

- les conclusions de Mme Maud Vialettes, rapporteur public ;

1. Considérant qu'il résulte de l'article L. 3211-12 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue de la loi du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge, que « *le juge des libertés et de la détention dans le ressort duquel se situe l'établissement d'accueil peut être saisi, à tout moment, aux fins d'ordonner, à bref délai, la mainlevée immédiate d'une mesure de soins psychiatriques prononcée en application des chapitres II à IV du présent titre ou de l'article 706-135 du code de procédure pénale, quelle qu'en soit la forme. (...)* » ; que, pour l'application de ces dispositions, est intervenu le décret du 18 juillet 2011 relatif à la procédure judiciaire de mainlevée ou de contrôle des mesures de soins psychiatriques, dont l'association Cercle de réflexion et de proposition d'action sur la psychiatrie (CRPA), sous le n° 352667, et le syndicat national des magistrats Force ouvrière, sous le n° 352777, demandent l'annulation pour excès de pouvoir ; qu'il y a lieu de joindre ces deux requêtes pour statuer par une seule décision ;

Sur le décret pris dans son ensemble :

2. Considérant, en premier lieu, que le moyen tiré de ce que les « instances concernées » par le décret, en particulier la commission permanente d'études instituée au ministère de la justice, n'auraient pas été « valablement consultées » n'est pas assorti de précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé ;

3. Considérant, en second lieu, que, par sa décision n° 2012-235 QPC du 20 avril 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution l'article L. 3211-2-1 et le 3° du paragraphe I de l'article L. 3211-12-1 du code de la santé publique, dans leur rédaction issue de la loi du 5 juillet 2011 ; que le moyen tiré de ce que ces dispositions sont contraires aux droits et libertés garantis par la Constitution doit dès lors être écarté ; que si le Conseil constitutionnel a, par la même décision, déclaré contraires à la Constitution l'article L. 3213-8 et le paragraphe II de l'article L. 3211-12 du même code, dans leur rédaction issue de la même loi, il a cependant décidé que l'abrogation de ces articles ne prendrait effet qu'au 1^{er} octobre 2013 et que les décisions prises avant cette date en application des dispositions déclarées contraires à la Constitution ne pourraient être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité ; que, par suite, l'association CRPA ne saurait utilement soutenir que le décret du 18 juillet 2011 devrait être annulé, en tout ou partie, en raison de l'inconstitutionnalité dont sont entachées ces dispositions ;

Sur l'article R. 3211-9 introduit dans le code de la santé publique par le décret attaqué :

4. Considérant qu'en prescrivant au directeur de l'établissement d'accueil d'une personne soumise à une mesure de soins psychiatriques sans son consentement de transmettre « sans délai » au greffe du tribunal de grande instance la requête de cette personne ou le procès verbal faisant état de son intention de contester la mesure dont elle fait l'objet, l'article R. 3211-9 du code de la santé publique impose, contrairement à ce qui est soutenu, la transmission de ces documents dans les plus brefs délais ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le décret attaqué méconnaîtrait l'article 66 de la Constitution protégeant la liberté individuelle ou les stipulations de l'article 5 paragraphe 4 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, selon lesquelles « *toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale* », doit être écarté ;

Sur l'article R. 3211-11 introduit dans le code de la santé publique par le décret attaqué :

5. Considérant qu'aux termes de cet article : « Le directeur d'établissement, soit d'office, soit sur invitation du juge, communique par tout moyen, dans un délai de cinq jours à compter de l'enregistrement de la requête, tous les éléments utiles au tribunal, et notamment : / 1° Quand l'admission en soins psychiatriques a été effectuée à la demande d'un tiers, les nom, prénoms et adresse de ce tiers, ainsi qu'une copie de la demande d'admission ; / 2° Quand l'admission en soins psychiatriques a été ordonnée par le préfet, une copie de l'arrêté prévu à l'article L. 3213-1 et, le cas échéant, la copie de l'arrêté prévu à l'article L. 3213-2 ou le plus récent des arrêtés préfectoraux ayant maintenu la mesure de soins (...) / 6° Le cas échéant : a) L'opposition de la personne qui fait l'objet de soins à l'utilisation de moyens de télécommunication audiovisuelle ; / b) L'avis d'un psychiatre ne participant pas à la prise en charge de la personne qui fait l'objet de soins (...) attestant que son état mental ne fait pas obstacle à l'utilisation de moyens de télécommunication audiovisuelle » ;

En ce qui concerne la liste des pièces complétant la requête :

6. Considérant que si les dispositions précitées énumèrent un certain nombre de pièces que le directeur de l'établissement doit, en fonction de l'objet de la requête, systématiquement transmettre au greffe du tribunal de grande instance dans les cinq jours de l'enregistrement d'une requête tendant à la mainlevée d'une mesure de soins sans consentement, elles ne font pas obstacle à ce que soit communiqué au tribunal, à l'initiative du directeur ou à la demande du juge, tout autre élément utile, tel que, notamment, une copie des arrêtés de maintien d'une mesure de soins sans consentement prise par le représentant de l'Etat autres que le plus récent de ces arrêtés ; que, de même, le décret attaqué, qui n'aurait d'ailleurs pas légalement pu prévoir la communication systématique du dossier médical de la personne hospitalisée, ne s'oppose pas à ce que, le cas échéant, le patient en sollicite la transmission ou que le juge en requière lui-même la production par le requérant ou encore qu'il ordonne, en raison du refus du requérant de produire son dossier ou pour tout autre motif, les expertises qui lui paraîtraient utiles ;

7. Considérant, cependant, que le décret attaqué ne prévoit pas la communication systématique au juge des libertés et de la détention, dans les cinq jours à compter de l'enregistrement de la requête, de la décision d'admission en soins psychiatriques prise à la demande d'un tiers par le directeur de l'établissement, qui doit désormais être formalisée et motivée en application des dispositions issues de la loi du 5 juillet 2011 et dont le juge des libertés et de la détention doit être à même de vérifier la régularité ; que, par suite, et alors même que le directeur de l'établissement a toujours la faculté de joindre cette décision et le juge celle d'en solliciter la production, l'association CRPA est fondée à soutenir qu'en s'abstenant d'en prévoir la communication systématique dans les cinq jours à compter de l'enregistrement de la requête, le décret attaqué méconnaît les dispositions législatives dont il devait assurer l'application ;

En ce qui concerne le recours à la visioconférence :

8. Considérant que, dans sa rédaction applicable jusqu'au 31 août 2014, l'article L. 3211-12-2 du code de la santé publique, que les dispositions du 6° de l'article R. 3211-11 mettent en œuvre, permet au juge des libertés et de la détention de décider que l'audience se déroulera soit au siège du tribunal de grande instance, soit dans une salle d'audience spécialement aménagée sur l'emprise de l'établissement d'accueil soit, enfin, avec l'utilisation de moyens de télécommunication audiovisuelle dans cette même salle, à la double condition, dans ce dernier cas, qu'un avis médical ait attesté que l'état mental de la personne n'y faisait pas obstacle et que le directeur de l'établissement se soit assuré de l'absence d'opposition du patient ; que, compte tenu des conditions auxquelles le recours à ce procédé est ainsi subordonné et eu égard à l'exigence particulière de brièveté des délais de jugement en cette matière et aux nécessités d'une bonne administration de la justice, le décret attaqué a pu prévoir, en application des dispositions législatives précitées, l'utilisation de moyens de télécommunication audiovisuelle sans méconnaître les stipulations de l'article 6 paragraphe 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, alors même que le 6° de l'article R. 3211-11 qu'il introduit dans le code de la santé publique ne prévoit pas de conditions particulières de forme et de délai dans lesquelles le directeur de l'établissement devrait recueillir une éventuelle opposition de la personne hospitalisée à l'utilisation de tels moyens ;

Sur l'article R. 3211-13 introduit dans le code de la santé publique par le décret attaqué :

9. Considérant que l'article R. 3211-13 du code de la santé publique prévoit que, par dérogation à l'article 160 du code de procédure civile, les experts désignés par le juge des libertés et de la détention « ne sont pas tenus de convoquer les parties », ce qui, selon l'association CRPA, ferait illégalement obstacle à ce que la personne faisant l'objet des soins psychiatriques sans son consentement puisse être assistée par un avocat ou par un médecin de son choix ; que toutefois, ni l'article L. 3211-3 du code de la santé publique, qui prévoit le droit de la personne de prendre conseil d'un médecin ou d'un avocat de son choix, ni le principe du contradictoire, ni le droit à un procès équitable garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'imposent que la personne soumise à un examen psychiatrique puisse se faire assister par un médecin ou par un avocat de son choix lors de l'entretien personnel de l'expert avec elle ;

Sur les dispositions relatives au rôle du ministère public des articles R. 3211-15, R. 3211-21 et R. 3211-31 introduits dans le code de la santé publique par le décret attaqué :

10. Considérant qu'aux termes du dernier alinéa du I de l'article R. 3211-15 introduit dans le code de la santé publique par le décret attaqué, relatif à la procédure applicable devant le juge des libertés et de la détention saisi au titre de l'article L. 3211-12 du même code aux fins d'ordonner à bref délai la mainlevée d'une mesure de soins psychiatriques sans consentement : « Lorsqu'il n'est pas partie principale, le ministère public fait connaître son avis dans les conditions définies par le deuxième alinéa de l'article 431 du code de procédure civile » ; que le dernier alinéa de l'article R. 3211-31 introduit dans le même code par le décret attaqué, relatif à la procédure applicable devant le juge des libertés et de la détention automatiquement saisi à certaines échéances, au titre de l'article L. 3211-12-1, afin de contrôler une mesure de soins psychiatriques sans consentement, ainsi que le dernier alinéa de l'article R. 3211-21 du même code, relatif à la procédure applicable devant le premier président de la cour

d'appel ou son délégué saisis d'un appel formé contre une décision prise par le juge des libertés et de la détention, prévoient également que, lorsqu'il n'est pas partie principale, le ministère public fait connaître son avis dans les conditions définies par le deuxième alinéa de l'article 431 du code de procédure civile ; qu'il résulte du deuxième alinéa de l'article 431 du code de procédure civile que, dans les hypothèses où il ne lui est pas faite obligation d'assister à l'audience, le représentant du ministère public « peut faire connaître son avis à la juridiction soit en lui adressant des conclusions écrites qui sont mises à la disposition des parties, soit oralement à l'audience » ;

11. Considérant que, contrairement à ce que soutient le syndicat national des magistrats Force ouvrière, la faculté ouverte au représentant du ministère public de ne pas assister à l'audience et de faire part de son avis par des conclusions écrites qui sont mises à la disposition des parties, n'affecte pas le caractère contradictoire de la procédure applicable devant le juge des libertés et de la détention, le premier président de la cour d'appel ou son délégué ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le décret méconnaît l'article L. 3211-12-2 du code de la santé publique, aux termes duquel le juge des libertés et de la détention statue après débat contradictoire, ne peut qu'être écarté ; que les moyens tirés, pour les mêmes raisons, de la violation de l'article 66 de la Constitution et des stipulations de l'article 6 paragraphe 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doivent également être écartés ; que, par ailleurs, les dispositions litigieuses ne sauraient être regardées comme entravant l'exercice, par le ministère public, des missions qui lui sont conférées ; que les moyens tirés de ce que le décret attaqué méconnaît, pour les mêmes raisons, les dispositions du code de procédure civile définissant le rôle du parquet ainsi que le principe d'égalité des citoyens devant la loi ne peuvent aussi, en tout état de cause, qu'être écartés ; que le syndicat requérant ne saurait enfin utilement invoquer, à l'encontre des dispositions qu'il critique, ni le code de procédure pénale ni les dispositions de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ;

Sur les autres dispositions de l'article R. 3211-15 introduit dans le code de la santé publique par le décret attaqué :

12. Considérant que si l'article R 3211-15 du code de la santé publique ne mentionne pas la possibilité pour la personne faisant l'objet des soins d'obtenir l'audition d'un médecin de son choix, il ne méconnaît pas, en tout état de cause, les dispositions précitées de l'article L. 3211-3 du même code, lesquelles n'ont pas pour objet de conférer au patient un tel droit ; que l'association CRPA n'est pas fondée à soutenir que les dispositions de cet article seraient, pour la même raison, incompatibles avec le droit au procès équitable garanti par l'article 6 paragraphe 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dès lors qu'elles ne font pas obstacle à ce que la personne hospitalisée produise tout document émanant d'un médecin de son choix ou sollicite l'audition d'un expert et qu'il est loisible au juge, en vertu des pouvoirs généraux que lui confère le code de procédure civile, d'ordonner l'audition de toute personne s'il l'estime utile ;

Sur les articles R. 3211-17 et R. 3211-20 introduits dans le code de la santé publique par le décret attaqué :

13. Considérant qu'aux termes de l'article L. 3211-12-4 du code de la santé publique : « *L'ordonnance du juge des libertés et de la détention prise en application des articles L. 3211-12 ou L. 3211-12-1 est susceptible d'appel (...). / L'appel formé à l'encontre de*

l'ordonnance mentionnée au premier alinéa n'est pas suspensif. (...) / Toutefois, lorsque le juge des libertés et de la détention ordonne la mainlevée d'une mesure de soins psychiatriques sous la forme d'une hospitalisation complète ou constate la mainlevée de cette mesure, le procureur de la République peut demander au premier président de la cour d'appel ou à son délégué de déclarer le recours suspensif en cas de risque grave d'atteinte à l'intégrité du malade ou d'autrui. Dans ce cas, l'appel, accompagné de la demande faisant état du risque grave d'atteinte à l'intégrité du malade ou d'autrui, est formé dans un délai de six heures à compter de la notification de l'ordonnance à l'auteur de la saisine et transmis au premier président de la cour d'appel ou à son délégué. Celui-ci décide, sans délai, s'il y a lieu de donner à cet appel un effet suspensif en fonction du risque grave d'atteinte à l'intégrité du malade ou d'autrui. Il statue par une ordonnance motivée qui n'est pas susceptible de recours. Le patient est maintenu en hospitalisation complète jusqu'à ce que cette ordonnance soit rendue et, si elle donne un effet suspensif à l'appel, jusqu'à ce qu'il soit statué sur le fond (...). / Lorsqu'il a été donné un effet suspensif à l'appel, le premier président de la cour d'appel ou son délégué se prononce sur la demande en appel dans un délai de trois jours à compter de la déclaration d'appel. Toutefois, par une ordonnance qui peut être prise sans audience préalable, il peut, avant l'expiration de ce délai, ordonner une expertise. Il se prononce alors dans un délai de quatorze jours à compter de la date de cette ordonnance. En l'absence de décision à l'issue de l'un ou l'autre de ces délais, la mainlevée est acquise » ; que l'article R. 3211-17 du même code précise les conditions dans lesquelles il est mis fin à la mesure de maintien du patient à la disposition de la justice lorsque, en cas de décision de mainlevée, le procureur de la République estime ne pas avoir à s'y opposer ; que, dans le cas où le procureur de la République a interjeté appel de l'ordonnance de mainlevée du juge des libertés et de la détention, l'article R. 3211-20 fixe les modalités selon lesquelles est examinée sa demande tendant à ce que son appel soit revêtu d'un caractère suspensif ;

14. Considérant que, contrairement à ce que soutient l'association CRPA, la possibilité pour le procureur de la République de demander que son appel soit revêtu d'un caractère suspensif ne peut être regardée comme méconnaissant, par elle-même, les stipulations, citées au point 4, de l'article 5 paragraphe 4 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Sur l'article R. 3211-26 introduit dans le code de la santé publique par le décret attaqué :

15. Considérant, d'une part, que le pouvoir réglementaire a pu, sans méconnaître un principe général du droit auquel seule la loi aurait pu apporter des limites ni excéder sa compétence, prendre, pour l'application de l'article L. 3211-12-2 du code de la santé publique, les dispositions litigieuses de l'article R. 3211-26 qu'il a introduit dans ce code, qui relèvent de la procédure civile et qui se bornent à dispenser le juge de l'obligation de tenir une audience pour rejeter des demandes répétées et manifestement infondées qui, eu égard à leur nature, n'appellent pas de débat contradictoire ; que, d'autre part, contrairement à ce que soutient l'association CRPA, eu égard aux critères retenus par le pouvoir réglementaire, ces dispositions ne méconnaissent pas les garanties résultant des stipulations de l'article 6 paragraphe 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; qu'ainsi, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir soulevée par le garde des sceaux, ministre de la justice, les conclusions de l'association requérante sur ce point doivent être rejetées ;

16. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les organisations requérantes sont fondées à demander l'annulation du décret attaqué en tant seulement qu'il ne prévoit pas, au 1° de l'article R. 3211-11 du code de la santé publique, la transmission systématique de la décision d'admission prise par le directeur de l'établissement au greffe du tribunal de grande instance dans les cinq jours à compter de l'enregistrement de la requête ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

17. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros à verser à l'association CRPA au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Le décret n° 2011-846 du 18 juillet 2011 est annulé en tant qu'il ne prévoit pas, au 1° de l'article R. 3211-11 du code de la santé publique, la transmission systématique au greffe du tribunal de grande instance dans les cinq jours à compter de l'enregistrement de la requête de la décision d'admission prise par le directeur de l'établissement .

Article 2 : L'Etat versera à l'association CRPA une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La requête du syndicat national des magistrats Force ouvrière et le surplus des conclusions de la requête de l'association CRPA sont rejetés.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'association Cercle de réflexion et de proposition d'action sur la psychiatrie, au syndicat national des magistrats Force ouvrière, au Premier ministre, à la garde des sceaux, ministre de la justice et à la ministre de la santé et des affaires sociales.