

Commentaire

Décision n° 2011-202 QPC du 2 décembre 2011

Mme Lucienne Q.

*(Hospitalisation sans consentement
antérieure à la loi n° 90-527 du 27 juin 1990)*

Par une décision n° 348858 du 28 septembre 2011, enregistrée le même jour, le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par Mme Lucienne Q. et portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 336 à L. 341 du code de la santé publique (CSP) dans leur rédaction antérieure à la loi n° 90-527 du 27 juin 1990 relative aux droits et à la protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux et à leurs conditions d'hospitalisation.

Dans sa décision n° 2011-202 du 2 décembre 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré les articles L. 336 et L. 341 du CSP conformes à la Constitution mais censuré ses articles L. 337 à L. 340.

I. – Dispositions contestées et origine de la QPC

– Après avoir, à quatre reprises¹, examiné les dispositions de la loi du 27 juin 1990 sur le régime de l'hospitalisation sans consentement, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion inattendue, avec la présente QPC, de statuer sur le régime du « placement » des malades mentaux antérieur à cette loi du 27 juin 1990, c'est-à-dire issu de la loi du 30 juin 1838 sur les aliénés, dite « loi Esquirol ».

Le Conseil était ainsi saisi de cinq articles de cette loi de 1838, articles qui avaient été codifiés dans le CSP par le décret n° 53-1001 du 5 octobre 1953 portant codification des textes législatifs concernant la santé publique.

¹ Décisions n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010, *Mlle Danielle S. (Hospitalisation sans consentement)*, n° 2011-135/140 QPC du 9 juin 2011, *M. Abdellatif B. et autre (Hospitalisation d'office)*, n° 2011-174 QPC du 6 octobre 2011 *Mme Oriette P. (Hospitalisation d'office en cas de péril imminent)* et n° 2011-185 QPC du 21 octobre 2011, *M. Jean-Louis C. (Levée de l'hospitalisation d'office des personnes pénalement irresponsables)*.

Cette loi, à la longévité exceptionnelle, avait supprimé la condition d'« *interdiction judiciaire* » préalable et confié au préfet le pouvoir d'interner d'office. Elle distinguait le placement dit « volontaire » des aliénés (en fait, à la demande des familles) et le placement dit « d'office » décidé par arrêté préfectoral lorsqu'« *est menacé l'ordre public ou la sûreté des personnes* ».

Les dispositions dont le Conseil constitutionnel était saisi dans le cadre de la présente QPC avaient trait au placement « volontaire ».

– Quarante ans après son hospitalisation, la requérante a pu saisir le tribunal administratif de Limoges d'une demande en annulation des décisions du directeur de l'hôpital psychiatrique Esquirol et, à l'occasion du pourvoi en cassation contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux ayant confirmé la décision de rejet de sa demande, formuler devant le Conseil d'État une QPC qui a été déclarée recevable. Ce dernier a renvoyé au Conseil constitutionnel les articles « *dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 90-527 du 27 juin 1990* », c'est-à-dire la loi applicable au 30 juin 1990.

Le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) a pris le soin d'expliquer dans ses observations que « *le tribunal a rejeté la requête au fond en précisant qu'il n'était pas "besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées par le centre hospitalier", et la Cour s'est limitée, comme il suffisait, à vérifier le bien-fondé des motifs retenus par le tribunal. L'on peut par ailleurs noter que l'absence de la mention des voies et délais de recours dans la notification des décisions attaquées ne serait de nature à faire obstacle au déclenchement du délai de droit commun de deux mois que si cette notification a eu lieu après l'entrée en vigueur de l'article 9 du décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers (Conseil d'État, 2 avril 1990, n° 85068)* ».

– La requérante soutenait que les dispositions contestées étaient contraires aux exigences de l'article 66 de la Constitution et, notamment, à la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les dispositions de la loi du 27 juin 1990.

Le SGG en convenait en indiquant, dans ses observations au nom du Premier ministre, « *s'en remettre à la sagesse* » du Conseil constitutionnel non sans avoir précisé que, « *sur le fond, il n'est pas contesté que les dispositions des articles L. 336 à L. 341 du code de la santé publique, dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 90-527 du 27 juin 1990, peuvent être regardées comme en partie contraires à votre jurisprudence relative aux droits des personnes hospitalisées sans leur consentement* ».

II. – Objet des dispositions et examen de leur constitutionnalité

– L'article L. 336 imposait un examen médical du malade dans les quinze jours de l'admission par le médecin de l'établissement qui adresse son certificat au préfet. En substance, il définissait une règle identique à celle que fixait, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2011-803 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, l'article L. 3213-3 du CSP et que le Conseil constitutionnel a déclarée conforme à la Constitution dans sa décision n° 2011-174 QPC du 6 octobre 2011 dans les termes suivants : « 12. *Considérant que l'article L. 3213-3 se borne à imposer l'examen du malade dans les quinze jours puis un mois après l'hospitalisation et ensuite au moins tous les mois, par un psychiatre de l'établissement qui transmet son certificat médical au représentant de l'État dans le département et à la commission départementale des hospitalisations psychiatriques ; qu'en lui-même, cet article n'est contraire à aucun droit ou liberté que la Constitution garantit ; qu'il doit être déclaré conforme à la Constitution.* »

Dans sa décision du 2 décembre 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré l'article L. 336 conforme à la Constitution pour les mêmes motifs.

– L'article L. 337 instituait le registre des personnes « placées » dans l'établissement et énonçait les mentions qui devaient y être portées périodiquement. L'article L. 338 prévoyait la sortie des personnes dont les médecins de l'établissement avaient déclaré que « *la guérison est obtenue* ». L'article L. 339 fixait la liste des personnes qui pouvaient provoquer la sortie du malade. Il s'agissait des membres de la famille qui pouvaient demander le placement. Il précisait que le médecin pouvait surseoir à la sortie s'il estimait que l'état de la personne pouvait compromettre l'ordre public et saisir le préfet qui pouvait ordonner un placement d'office. Enfin, l'article L. 340 imposait que les directeurs de l'établissement informassent le préfet, le sous-préfet ou le maire (selon le lieu) du nom des personnes qui avaient requis la sortie d'un malade ainsi que de l'état mental de ce dernier et, « *autant qu'il est possible* », l'endroit où il avait été conduit.

Ces articles L. 337 à L. 340 posaient un problème de constitutionnalité, « en tant que ne pas », dès lors qu'aucun contrôle judiciaire de la privation de liberté n'était organisé. La loi de 1838 avait prévu qu'une personne placée en hôpital psychiatrique devait y demeurer tant que les médecins n'avaient pas déclaré sa guérison. La loi du 27 juin 1990 avait prévu que la personne intéressée ne pouvait demeurer dans l'établissement que si les médecins confirmaient la nécessité des soins psychiatriques constants. Elle avait ainsi apporté une garantie nouvelle en imposant la sortie de la personne dont la nécessité du maintien

n'était pas constatée. Toutefois, au regard des exigences résultant de l'article 66 de la Constitution, la règle antérieure à 1990 était au moins autant inconstitutionnelle que celle qui lui avait succédé et que le Conseil constitutionnel a censurée. Dans sa décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010, le Conseil a, en effet, jugé : « 25. *Considérant que la liberté individuelle ne peut être tenue pour sauvegardée que si le juge intervient dans le plus court délai possible ; que, toutefois, les motifs médicaux et les finalités thérapeutiques qui justifient la privation de liberté des personnes atteintes de troubles mentaux hospitalisées sans leur consentement peuvent être pris en compte pour la fixation de ce délai ; qu'en prévoyant que l'hospitalisation sans consentement peut être maintenue au delà de quinze jours sans intervention d'une juridiction de l'ordre judiciaire, les dispositions de l'article L. 337 méconnaissent les exigences de l'article 66 de la Constitution ; qu'en outre, ni l'obligation faite à certains magistrats de l'autorité judiciaire de visiter périodiquement les établissements accueillant des personnes soignées pour des troubles mentaux, ni les recours juridictionnels dont disposent ces personnes pour faire annuler la mesure d'hospitalisation ou y mettre fin ne suffisent à satisfaire à ces exigences. »*

Certes, la loi n° 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, dite « sécurité liberté », a amélioré les conditions de recours au juge en modifiant l'article L. 351 du CSP pour imposer que le juge saisi statue dans les formes du référé, c'est-à-dire selon la procédure d'urgence. Toutefois, il ne s'agissait que d'une saisine à la diligence de la personne hospitalisée ou de ses proches et le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision du 26 novembre 2010, que cela ne pouvait suffire.

Ainsi, la censure prononcée le 26 novembre 2010 imposait *a fortiori* celle des articles L. 337 à L. 340 du CSP, dans leur rédaction antérieure à la loi du 27 juin 1990.

– L'article L. 341 prévoyait que le préfet pouvait toujours ordonner la sortie immédiate des personnes placées volontairement dans les établissements d'aliénés. En lui-même, un tel pouvoir n'était aucunement contraire à la Constitution et le Conseil a déclaré cet article conforme à la Constitution.

III. – Effet dans le temps de la déclaration d'inconstitutionnalité

Les dispositions contestées ont été remplacées par la loi du 27 juin 1990. Bien évidemment, cela ne constituait pas un obstacle à ce qu'elles fissent l'objet d'un contrôle de constitutionnalité dans le cadre d'une QPC. Le Conseil l'a expressément jugé dans sa décision n° 2010-55 QPC du 18 octobre 2010 : « *La*

modification ou l'abrogation ultérieure de la disposition contestée ne fait pas disparaître l'atteinte éventuelle à ces droits et libertés. ²»

Dans la mesure où, depuis le 1^{er} juillet 1990, aucune mesure de placement n'est plus prononcée sur le fondement des dispositions de la loi de 1838, la seule conséquence possible de la décision du Conseil constitutionnel déclarant ces dispositions contraires à la Constitution était d'interdire ou non aux juges d'en faire application dans les litiges portant sur des situations alors soumises à ces dispositions et auxquelles elles seraient encore applicables.

Comme le soulignait le SGG, « *le Conseil constitutionnel se trouve saisi d'une question dont l'enjeu est essentiellement symbolique puisque les dispositions contestées sont abrogées de longue date et que l'annulation éventuelle des décisions contestées devant la juridiction administrative n'appellera aucune mesure d'exécution et n'ouvrira aucun droit à indemnité en raison de la prescription – au besoin trentenaire (en l'état du droit applicable avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile) – des éventuelles créances qui auraient pu naître d'une illégalité* ».

Cette dernière question relevait toutefois de la compétence non du Conseil constitutionnel, mais des juridictions chargées de juger le litige à l'occasion duquel la QPC a été posée. S'agissant de l'effet dans le temps de la censure, le Conseil n'a vu aucun motif justifiant de déroger au principe selon lequel « *la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel* »³.

² Décision n° 2010-55 QPC du 18 octobre 2010, *M. Rachid M. et autres (Prohibition des machines à sous)*, cons. 2.

³ Décisions n° 2010-108 QPC du 25 mars 2011, *Mme Marie-Christine D. (Pension de réversion des enfants)*, cons. 5 et n° 2010-110 QPC du 25 mars 2011, *M. Jean-Pierre B. (Composition de la commission départementale d'aide sociale)*, cons. 8.