

Décision n° 2011-185 QPC du 21 octobre 2011

M. Jean-Louis C.

(Levée de l'hospitalisation d'office des personnes pénalement irresponsables)

Par un arrêt n° 937 du 26 juillet 2011, enregistré le même jour par le Conseil constitutionnel, la première chambre civile de la Cour de cassation a renvoyé au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Jean-Louis C. et portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 3213-8 du code de la santé publique (CSP), 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.

Dans sa décision n° 2011-185 QPC du 21 octobre 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré cet article contraire à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées et l'origine de la QPC

– L'article L. 3213-8 du CSP est l'ancien article L. 348-1 du CSP recodifié en 2000¹. Issu de la loi du 27 juin 1990², il n'a connu, depuis cette date, que des modifications de coordination en lien avec des réformes d'organisation administrative. Plus précisément, il résulte d'un amendement adopté au Sénat en première lecture le 24 avril 1990. En réalité, au cours des débats ayant conduit à l'adoption du nouveau code pénal, un amendement dans le même sens avait été adopté à l'Assemblée nationale, mais les sénateurs ont estimé qu'il trouvait mieux sa place dans la loi de réforme du régime de l'hospitalisation des malades mentaux. Selon les termes de Michel Dreyfus-Schmidt, auteur de l'amendement, son objet est d'éviter les « *externements abusifs* ». Le principe de cet article n'avait donné lieu à aucune discussion.

La loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 précitée a remplacé l'article L. 3213-8 par de nouvelles dispositions relatives aux conditions de sortie d'hospitalisation d'office (HO) des personnes dont l'irresponsabilité pénale pour cause de trouble

¹ Ordonnance n° 2000-548 du 15 juin 2000 relative à la partie législative du code de la santé publique.

² 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.

mental a été reconnue ou des personnes placées en unité pour malades difficiles (UMD). Toutefois, le Conseil n'était saisi que des dispositions antérieures à cette réforme qui est entrée en vigueur le 1^{er} août 2011.

– Le requérant a fait l'objet d'une HO à la suite d'infractions pénales pour lesquelles, en raison de son état mental, il n'a pas été condamné. Sa demande de sortie immédiate formée en juillet 2010 a été rejetée par le juge des libertés et de la détention (JLD) par une ordonnance que le premier président de la cour d'appel de Rennes a confirmée.

Le requérant a alors formé un pourvoi en cassation et déposé devant la Cour de cassation une première QPC contestant la conformité à la Constitution de l'article L. 3213-4 du CSP. Cette QPC a été renvoyée au Conseil constitutionnel le 8 avril 2011 (QPC n° 2011-140). La joignant à une autre renvoyée par le Conseil d'État, le Conseil constitutionnel a statué sur ces deux questions par sa décision n° 2011-135/140 QPC du 9 juin 2011, *M. Abdellatif B.* Il a alors déclaré contraires à la Constitution les articles L. 3213-1 et L. 3213-4 du CSP relatifs aux conditions de placement et de maintien en HO.

Le même jour qu'elle renvoyait au Conseil constitutionnel la QPC enregistrée sous le n° 2011-135, la Cour de cassation a, compte tenu de l'urgence, statué immédiatement sur le pourvoi du requérant et cassé la décision du premier président de la cour d'appel de Rennes³ en renvoyant l'examen de la demande de sortie immédiate devant le premier président de la cour d'appel d'Angers. Ce dernier a, le 13 mai 2011, ordonné avant dire droit une expertise psychiatrique du requérant conformément à l'article L. 3213-8 du CSP. Le requérant a alors déposé une nouvelle QPC devant le premier président de la cour d'appel d'Angers contestant cet article. C'est la QPC qui donne lieu à la décision commentée.

II. – La décision du 21 octobre 2011

A. – Les griefs

Le requérant soutenait que l'article L. 3213-8 du CSP méconnaît l'article 66 de la Constitution en ce qu'il interdit au JLD d'ordonner la sortie immédiate sans l'avis conforme de deux médecins psychiatres.

Devant la Cour de cassation, l'avocat général Domingo avait présenté le problème en termes éclairants : « *Si l'on conçoit aisément que le juge ne puisse,*

³ Cour de cassation, 1^{ère} chambre civile, 8 avril 2011, arrêt n° 480 (10-25354).

sans le secours des experts, seuls à même d'apprécier scientifiquement l'état mental de la personne internée, se déterminer valablement au regard de la demande qui lui est adressée, force est de reconnaître que la subordination de sa décision à l'avis concordant des médecins, équivaut à transférer de facto à ceux-ci le pouvoir de mettre un terme ou non à la privation de liberté que subit le malade.

« Que les psychiatres désignés à cette fin, accomplissent consciencieusement leur mission, en respectant les règles de leur art et la déontologie de leur profession, ne change rien à cette situation.

« Et devant un seul avis négatif, le juge n'a d'autre choix que celui de refuser qu'il soit mis fin à l'hospitalisation. Autrement dit, il a compétence liée, la loi lui interdisant par avance de s'affranchir de l'avis médical auquel sa décision doit se conformer.

« Un tel dispositif apparaît, prima facie, comme de nature à altérer, en ce domaine, la prérogative de l'autorité judiciaire, instituée gardienne de la liberté individuelle par l'article 66 de la Constitution, et à la priver du pouvoir d'assurer le respect du principe selon lequel nul ne peut être détenu arbitrairement. »

B. – L'interprétation de la disposition renvoyée

Comme le soulignait le mémoire du Secrétariat général du Gouvernement, il n'existe aucune jurisprudence de la Cour de cassation antérieure à la décision de renvoi du 26 juillet 2011 relative à l'article L. 3213-8 du CSP. La jurisprudence des cours d'appel est hésitante. La cour d'appel de Colmar paraît aller dans le sens d'une interprétation littérale en présentant les dispositions de l'article L. 3213-8 du CSP comme une « *condition légale pour prononcer la mainlevée de l'hospitalisation d'office* »⁴. Certains arrêts paraissent atténuer la portée de l'article : ainsi, la cour d'appel de Paris estime que cette disposition conduit à imposer au juge de statuer « *sur l'avis concordant* » de deux médecins⁵. De même, la cour d'appel de Douai, examinant le sens de ces deux avis, constate que « *la preuve n'est pas rapportée* » que le requérant n'est pas dangereux, ce qui sous-entend que la cour a reconnu sa compétence pour apprécier les conditions de la sortie du malade au-delà des conclusions des médecins.

Un seul arrêt identifié a clairement statué sur la question. La cour d'appel d'Orléans a en effet expressément exclu une interprétation de cet article qui lierait le juge : « *Attendu que les dispositions des articles L. 3213-7 et suivants*

⁴ Cour d'appel de Colmar, 11 février 2011, n° 11/00328.

⁵ Cour d'appel de Paris, 19 décembre 2008, n° 08/12943.

du code de la santé publique visées par l'appelant ne sont applicables que lorsque la mainlevée de l'hospitalisation d'office est décidée en dehors de toute intervention de l'autorité judiciaire ;

« Que le juge, gardien des libertés individuelles, doit bien évidemment être en mesure de statuer, à tout instant et sans contrainte, sur le maintien d'une hospitalisation d'office décidée par l'autorité administrative, et il ne saurait donc notamment voir sa décision subordonnée à l'avis conforme de deux psychiatres choisis par le représentant de l'État, ainsi qu'il est dit à l'article L 3213-8. »⁶

Cette dernière interprétation reposait sur l'affirmation selon laquelle l'article L. 3213-8 ne mentionne que la décision de levée de l'hospitalisation d'office, qui relève de l'autorité administrative, et ne s'applique pas à la décision de sortie immédiate qui relève de la compétence du juge et qui est prévue par d'autres articles. Toutefois, suivre cette interprétation aurait conduit le Conseil constitutionnel à examiner une règle de portée différente de celle que lui a conférée l'interprétation retenue par la Cour de cassation dans sa décision précitée du 26 juillet 2011 par laquelle elle a décidé de renvoyer la QPC au Conseil constitutionnel en jugeant que celle-ci présentait un caractère sérieux *« au regard de l'article 66 de la Constitution en ce que le juge des libertés et de la détention ne peut mettre fin à l'hospitalisation d'office, ordonnée en application de l'article L. 3213-7 du code de la santé publique, que sur les décisions conformes de deux psychiatres résultant d'examens séparés établissant de façon concordante que l'intéressé n'est plus dangereux ni pour lui-même ni pour autrui »*.

C'est donc l'interprétation opérée dans la décision de renvoi de la Cour de cassation que le Conseil a retenue en reprenant les termes mêmes de cette décision pour expliciter la portée de l'article L. 3213-8 du CSP.

C. – L'examen de la constitutionnalité

Dans sa décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008 sur la loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, le Conseil constitutionnel a précisé la portée de la réserve de compétence du juge judiciaire, gardien de la liberté individuelle.

- D'une part, le seul fait de confier au juge judiciaire le pouvoir d'ordonner une mesure de privation de liberté ne suffit pas pour assurer la conformité à la Constitution de la mesure qui permet une telle privation. Il appartient au

⁶ Cour d'appel d'Orléans, 15 avril 2009, n° 09/00039.

législateur d'entourer la privation de liberté de garanties suffisantes pour que la privation de liberté apparaisse nécessaire. À cet égard, non seulement la Constitution ne s'oppose pas à ce que le juge ne puisse ordonner la privation de liberté que sur avis conforme d'une autorité tierce (notamment une commission administrative) mais une telle mesure figure au nombre des garanties légales prises en compte dans le cadre du contrôle de proportionnalité : « *Considérant que la rétention de sûreté ne peut être prononcée que sur avis favorable de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté, par une juridiction composée de trois magistrats de la cour d'appel* »⁷.

- D'autre part, la loi ne peut retirer à l'autorité judiciaire le pouvoir d'apprécier s'il y a lieu d'ordonner la remise en liberté de la personne privée de sa liberté. C'est d'abord une garantie légale prise en compte dans le contrôle de proportionnalité de la rétention de sûreté : « *Il ressort de ces dispositions que l'autorité judiciaire conserve la possibilité d'interrompre à tout moment la prolongation du maintien en rétention, de sa propre initiative ou à la demande de la personne retenue, lorsque les circonstances de droit ou de fait le justifient.* »⁸ C'est, en outre, une conséquence nécessaire des articles 64 et 66 de la Constitution : ainsi, pour apprécier si les conditions de fond d'une remise en liberté sont réunies, le juge ne peut être lié par l'avis d'une commission administrative. Le Conseil constitutionnel a jugé « *qu'en subordonnant à l'avis favorable d'une commission administrative le pouvoir du tribunal de l'application des peines d'accorder la libération conditionnelle, le législateur a méconnu tant le principe de la séparation des pouvoirs que celui de l'indépendance de l'autorité judiciaire ; qu'il s'ensuit qu'il y a lieu de déclarer contraire à la Constitution le mot : "favorable" à l'article 12 de la loi déferée* »⁹. Ce faisant, le Conseil n'avait fait que confirmer, s'agissant de la liberté individuelle, sa jurisprudence bien établie du 11 janvier 1990, selon laquelle « *il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur, ni le Gouvernement, non plus qu'aucune autorité administrative* »¹⁰. Le Conseil avait alors interdit que l'avis de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques s'impose au juge administratif.

⁷ Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, *Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental*, cons. 22.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, cons. 34.

¹⁰ Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, *Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques*, cons. 6.

Ces précédents conduisaient très logiquement à ce que l'article L. 3213-8 du CSP soit déclaré contraire à la Constitution. Le Conseil a, dans sa décision, reconnu la situation particulière des personnes ayant commis des infractions pénales alors qu'elles étaient atteintes de troubles mentaux. Cette situation peut justifier que les conditions dans lesquelles il peut être mis fin à leur hospitalisation soient entourées de garanties particulières. Toutefois, il a jugé qu'en « *subordonnant à l'avis favorable de deux médecins le pouvoir du juge des libertés et de la détention d'ordonner la sortie de la personne hospitalisée d'office, [le législateur] a méconnu les exigences des articles 64 et 66 de la Constitution* » (cons. 6).

La loi du 5 juillet 2011 précitée a donné une nouvelle rédaction à l'article L. 3213-8 du CSP qui, désormais, ne porte plus que sur le pouvoir du représentant de l'État pour mettre fin à certaines mesures d'HO. L'article L. 3213-8 du CSP déclaré contraire à la Constitution par la décision du 21 octobre 2011 ayant été abrogé depuis le 1^{er} août 2011, la question de la date de l'abrogation de cet article ne se posait pas. En revanche, il appartenait au Conseil de préciser dans sa décision si l'inconstitutionnalité pouvait être invoquée dans les instances non encore jugées définitivement. Le Conseil a répondu à cette question par l'affirmative en faisant application du principe selon lequel la « *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* » (cons. 7).