

Décision n° 2012-253 QPC du 8 juin 2012

M. Mickaël D.

(Ivresse publique)

La chambre criminelle de la Cour de cassation a renvoyé au Conseil constitutionnel, le 30 mars 2012, par un arrêt n° 2069 du 27 mars 2012, une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article L. 3341-1 du code de la santé publique.

Par sa décision n° 2012-253 QPC du 8 juin 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré cet article conforme à la Constitution sous une réserve d'interprétation.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique des dispositions contestées

La loi du 23 janvier 1873 tendant à réprimer l'ivresse publique et à combattre les progrès de l'alcoolisme, dite « loi Roussel » a créé la procédure d'ivresse publique et manifeste (IPM). Ces dispositions ont été intégrées dans le code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme par le décret n° 55-222 du 8 février 1955. Par la suite, l'article L. 76 du code des débits de boissons est devenu l'article L. 3341-1 du code de la santé publique lors de la recodification de ce code en 2000 et de la suppression du code des débits de boissons (ordonnance n° 2000-548 du 15 juin 2000).

La loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue a modifié la rédaction de cet article :

– au premier alinéa, l'énumération poétique des « *rues, chemins, places, cafés, cabarets ou autres lieux publics* » a été remplacée plus sobrement par la mention des « *lieux publics* » ;

– un second alinéa a été ajouté, qui permet qu'une personne trouvée en état d'ivresse ne soit pas placée en chambre de sûreté si elle peut être confiée à une personne qui s'en porte garant.

Cette loi a également ajouté un article L. 3341-2, qui prévoit que « *Lorsqu'il est mis fin à la rétention en chambre de sûreté de la personne, son placement en*

garde à vue, si les conditions de cette mesure prévues par le code de procédure pénale sont réunies, n'est pas obligatoire dès lors qu'elle n'est pas tenue sous la contrainte de demeurer à la disposition des enquêteurs et qu'elle a été informée qu'elle peut à tout moment quitter les locaux de police ou de gendarmerie ». Il s'agit de permettre « l'audition libre » notamment pour l'élaboration des actes de procédure qui conduisent à la poursuite pour la contravention d'ivresse publique et manifeste.

C'est dans sa rédaction actuelle, issue de la loi précitée du 14 avril 2011, que l'article L. 3341-1 du CSP était soumis à l'examen du Conseil constitutionnel.

B. – Le régime de la répression de l'ivresse publique

Dès son origine, le dispositif de lutte contre l'ivresse publique a été conçu comme comportant une mesure de police administrative, le placement en chambre de sûreté, et un dispositif judiciaire réprimant d'une peine contraventionnelle le fait de se trouver sur la voie publique en état d'ivresse publique et manifeste.

L'article R. 3353-1 du CSP dispose en effet que « *Le fait de se trouver en état d'ivresse manifeste dans les lieux mentionnés à l'article L. 3341-1 est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 2^e classe* ». Toutefois, le dispositif administratif vise « *l'ivresse* », tandis que le dispositif judiciaire fait référence à « *l'ivresse manifeste* ».

– Le Conseil n'était saisi que du dispositif de placement en chambre de sûreté. Il s'agit d'un dispositif de police administrative, comme l'ont rappelé tant le Conseil d'État¹ que le Tribunal des conflits².

Selon une jurisprudence de la Cour de cassation consacrée dans la loi, la privation de liberté mise en œuvre au titre du « dégrisement » n'impose pas le placement en garde à vue³.

– Le placement en chambre de sûreté ne peut être décidé que par des agents relevant de la police ou de la gendarmerie nationales. L'ivresse publique et manifeste ne figure pas au nombre des contraventions que sont habilités à constater les policiers municipaux, agents de police judiciaire adjoints en application de l'article 21 du code de procédure pénale.

¹ Conseil d'État, 25 octobre 2002, Conseil national de l'ordre des médecins, n° 233551

² Tribunal des conflits, 18 juin 2007, n° C3620.

³ Cour de cassation, Chambre criminelle, 9 septembre 1998, n° 98-80662 et 11 mai 2004, n° 03-86479.

– Il n'existe pas de définition légale de l'ivresse et des conditions de sa constatation : l'interpellation d'un individu présumé en état d'ivresse repose sur l'évaluation subjective par les forces de l'ordre, en fonction d'un certain nombre de signes extérieurs (haleine sentant fortement l'alcool, logorrhée, troubles de l'humeur et de la parole, injection conjonctivale, perte d'équilibre... selon les rubriques des procès-verbaux dressés par des agents de la police ou de la gendarmerie).

Ce régime est complété par deux circulaires du ministère de la santé, l'une du 16 juillet 1973, l'autre du 9 octobre 1975, qui prévoient notamment que la personne trouvée en état d'ivresse, avant d'être placée en chambre de dégrisement, est présentée à l'hôpital pour qu'il soit délivré un « *certificat de non admission à l'hôpital* »⁴.

C. – La mise en œuvre des dispositions contestées

La procédure d'ivresse publique et manifeste a donné lieu, en février 2008, à un rapport de quatre inspections (Inspection générale de l'administration, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale des services judiciaires et Inspection de la gendarmerie nationale). Cette mission évalue le nombre d'IPM à environ 70 000 par an.

L'idée directrice du rapport est qu'il convient de « *garder l'architecture générale de la procédure d'IPM* ». « *La mission estime que cette procédure qui associe une contravention à une mesure de rétention administrative et s'accompagne d'un examen médical est finalement bien adaptée à cette situation particulière qu'est l'ébriété publique, marquée par un trouble temporaire de la raison. Cette procédure permet notamment de répondre avec pragmatisme à deux objectifs : le maintien de l'ordre public d'une part, la protection des personnes d'autre part. Les pays européens voisins de la France recourent d'ailleurs à des pratiques relativement similaires* »⁵.

Les propositions visent à atténuer la charge de travail des forces de l'ordre, à modifier la responsabilité respective de ces forces et du corps médical et à réduire la charge financière du dispositif. Le rapport indique ainsi que l'IPM « *représente une moyenne de 200 procédures par jour, avec des pointes le vendredi et le samedi soir et les jours festifs (fêtes nationales ou traditionnelles, fêtes locales)*. Concrètement, cela signifie que de 5 à 10 % des équipages de police ou de gendarmerie disponibles peuvent être, au moins partiellement,

⁴ Circulaire n° 1312 du 16 juillet 1973 et n° 2731 du 9 octobre 1975 relative à l'admission des sujets en état d'ivresse dans les services hospitaliers.

⁵ Rapport d'évaluation de la procédure d'ivresse publique et manifeste, IGA, IGAS, IGSI, IGN, février 2008, p. 13.

mobilisés par cette activité, principalement nocturne. »⁶. Cette charge de travail est en réalité regrettée pour une mission sans doute ressentie comme peu noble. Face à son coût jugé élevé, il est recommandé de rechercher une « *augmentation du produit des amendes et une diminution des charges* »⁷.

Le constat juridique est celui d'un « *cadre juridique ancien et sommaire* ». Trois points sont soulignés par le rapport :

« – *une absence de définition de l'IPM dont la constatation, de surcroît, ne s'appuie sur aucune mesure objective de l'alcoolémie mais est appréciée par les forces de sécurité (police ou gendarmerie) au travers de diverses manifestations extérieures comme l'haleine, l'équilibre, les propos, le regard ...* ;

« – *une base juridique lacunaire pour ce qui relève pourtant d'un aspect majeur de la question : l'aspect médical. Celui-ci n'est traité que par deux circulaires de 1973 et 1975 qui ne l'envisagent que sous l'angle hospitalier* ;

« – *un vide qui concerne aussi des aspects touchant aux libertés publiques : durée de la rétention, computation du temps de dégrisement et du temps de garde à vue...* »⁸.

D. – La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

L'arrestation des alcooliques est expressément prévue par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH) dont l'article 5 dispose : « *1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :*

(...)

« *e) s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond* ».

Sur le principe, dans une décision *Witold Litwa c. Pologne* du 4 avril 2000⁹, la Cour juge que « *La (détention dans une cellule de dégrisement) s'analyse en une "privation de liberté" au sens de l'article 5 § 1 de la Convention* » (§ 46) et que « *sous l'angle de l'article 5 § 1 e) de la Convention, les personnes dont la conduite et le comportement sous l'influence de l'alcool constituent une menace pour l'ordre public ou pour elles-mêmes, même si aucun diagnostic*

⁶ *Idem*, p. 20..

⁷ *Idem*, p. 46.

⁸ *Idem*, p. 16.

⁹ CEDH, deuxième section, 4 avril 2000, *Witol Litwa c. Pologne*, n° 26629/95.

d' "alcoolisme" n'a été posé les concernant, peuvent être détenues à des fins de protection du public ou dans leur propre intérêt, par exemple leur santé ou leur sécurité personnelle » (§ 61).

Par une décision du 21 juin 2007¹⁰, la CEDH avait déclaré recevable la requête contre la France de M. Castelot qui critiquait l'absence d'encadrement légal de la privation de liberté dont il avait fait l'objet et le fait que l'enquête sur la plainte qu'il avait déposée pour détention arbitraire avait été confiée au commissariat dans lequel il avait été placé en chambre de sûreté... L'affaire a finalement été radiée à la suite d'un règlement amiable.

La France a également été condamnée par une décision *Tais c. France* du 1^{er} juin 2006¹¹ pour violation de l'article 2 (droit à la vie) dans une procédure ayant pour origine le décès d'une personne au cours de son placement en chambre de dégrisement. La motivation est toutefois fondée sur les négligences des services de police au regard de l'état de la personne placée en cellule.

II. – Examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Le requérant invoquait la méconnaissance de l'article 66 de la Constitution à la fois en tant qu'il prohibe la détention arbitraire et en tant qu'il confie à l'autorité judiciaire la protection de la liberté individuelle.

A. – L'examen du grief tiré de l'absence d'encadrement de la mesure

La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'encadrement des mesures de police conduisant à une privation de liberté est abondante, qu'il s'agisse de la rétention administrative ou du maintien en zone d'attente des étrangers¹², de la rétention de sûreté¹³ ou de l'hospitalisation sans consentement des personnes atteintes de troubles mentaux. S'agissant du placement en chambre de sûreté des personnes en état d'ivresse, le Conseil a estimé que sa jurisprudence relative aux personnes atteintes de troubles mentaux était transposable en ce qu'elle met en jeu la conciliation entre, d'une part, la protection de la santé et de l'ordre public et, d'autre part, les libertés constitutionnellement garanties (liberté d'aller et de venir et liberté individuelle). Dans sa décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre

¹⁰ CEDH, troisième section, 21 juin 2007, *décision sur la recevabilité de la requête n° 12332/03 présentée par Claude Castelot contre la France*.

¹¹ CEDH, première section, 1^{er} juin 2006, *Tais c. France*, 39922/03.

¹² Décisions n° 92-307 DC du 25 février 1992, *Loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France* et n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, cons. 14 à 27 et 71 à 72.

¹³ 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*.

2010, *Mlle Danielle S. (Hospitalisation sans consentement)*, le Conseil avait en effet jugé :

« 15. Considérant qu'en vertu du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation garantit à tous le droit à la protection de la santé ; que l'article 34 de la Constitution dispose que la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, d'adopter des dispositions nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles ;

« 16. Considérant que l'hospitalisation sans son consentement d'une personne atteinte de troubles mentaux doit respecter le principe, résultant de l'article 66 de la Constitution, selon lequel la liberté individuelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire ; qu'il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la protection de la santé des personnes souffrant de troubles mentaux ainsi que la prévention des atteintes à l'ordre public nécessaire à la sauvegarde de droits et principes de valeur constitutionnelle et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties ; qu'au nombre de celles-ci figurent la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée, protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi que la liberté individuelle dont l'article 66 de la Constitution confie la protection à l'autorité judiciaire ; que les atteintes portées à l'exercice de ces libertés doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis ».

Ainsi, au regard de cette jurisprudence, le Conseil doit vérifier si la disposition contestée n'entrave pas la liberté individuelle par une rigueur qui ne serait pas nécessaire. Il doit s'assurer que les atteintes portées à la liberté d'aller et de venir et à la liberté individuelle sont adaptées, nécessaires et proportionnées.

À cet égard, il ne faisait pas de doute que le législateur a pu estimer que l'ivresse sur la voie publique mettait en cause à la fois l'ordre public et la santé des personnes, exigences constitutionnelles qui peuvent justifier des atteintes aux libertés précitées. Le placement dans un local de police ou de gendarmerie ou dans une cellule de dégrisement paraît une mesure adaptée à cet état. Le législateur a limité ce régime de police administrative aux cas d'ivresse ayant conduit l'intéressé à perdre sa raison.

En outre, le placement en cellule de dégrisement est aujourd'hui autant une mesure de préservation de l'ordre public qu'une mesure de protection des personnes qui se mettent en danger par leur alcoolisation. En pratique, cette mission des forces de police s'apparente souvent plus au « SAMU social » qu'au maintien de l'ordre, ce qui fait aussi que ces forces de police regrettent la place qu'elle occupe dans leur activité. À cet égard, il est intéressant de relever que la modification apportée par la loi du 14 avril 2011 précitée, consistant à autoriser les agents de la force publique à remettre la personne arrêtée en état d'ivresse sur la voie publique à une personne qui s'en porte garante, a été insérée dans le CSP à la demande des policiers et des gendarmes que cette mesure libère de l'obligation de conserver en chambre de sûreté une personne en état d'ivresse.

Le Conseil constitutionnel a considéré que la conduite dans un local de police ou de gendarmerie et le placement dans ce local ou en chambre de sûreté des personnes trouvées en état d'ivresse sur la voie public sont des mesures de police administrative dont l'objet est de prévenir les atteintes à l'ordre public et de protéger les personnes dont il s'agit. Les agents de la police ou de la gendarmerie nationales peuvent opérer un tel placement après avoir constaté par eux-mêmes l'état d'ivresse qui est un fait matériel se manifestant dans le comportement de la personne.

Une question plus délicate se posait quant à la durée de ce placement qui doit être limitée au temps de l'ivresse. L'article L. 3341-1 indique que le placement dure « jusqu'à ce que [la personne] ait recouvré la raison ». L'absence de durée fixe avait été regrettée par la mission des quatre inspections qui proposait de retenir une durée de douze heures. Une telle mesure sécuriserait probablement l'action des forces de police mais n'aurait guère pour effet de raccourcir le délai : il est difficile d'être encore en état d'ivresse alcoolique plus de douze heures après avoir cessé de boire (le taux d'alcoolémie décroissant en moyenne de 0,18 gr/l par heure¹⁴). En réalité, l'absence de fixation d'une durée précise semble d'abord répondre à la variété des situations possibles. Le Conseil a donc estimé qu'en l'espèce, l'absence de délai préfix de rétention ne constituait pas une cause d'inconstitutionnalité dès lors que la disposition ne prévoit pas une privation de liberté à durée indéterminée : le placement en chambre de sûreté n'est permis que le temps nécessaire pour que la personne recouvre la raison, c'est-à-dire quelques heures au maximum.

Le Conseil constitutionnel a donc jugé que la mesure prévue par la disposition contestée n'était pas contraire au principe selon lequel toute privation de liberté doit être nécessaire, adaptée et proportionnée aux objectifs poursuivis de préservation de l'ordre public et de protection de la santé.

¹⁴ Jean-Christophe Crocq, *Le guide des infractions*, Dalloz, 2010, § 12.2, B.

B. – L'examen du grief tiré de l'absence de contrôle de l'autorité judiciaire

La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la protection constitutionnelle de la liberté individuelle par l'autorité judiciaire peut également être résumée par ce qu'il a jugé dans sa décision précitée n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010.

Le Conseil a jugé, s'agissant du principe : « 14. *Considérant que l'article 66 de la Constitution dispose : « Nul ne peut être arbitrairement détenu. – L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi » ; que, dans l'exercice de sa compétence, le législateur peut fixer des modalités d'intervention de l'autorité judiciaire différentes selon la nature et la portée des mesures affectant la liberté individuelle qu'il entend édicter ; »*

Quant aux modalités de l'intervention de l'autorité judiciaire, il a précisé, d'une part « *que, si l'article 66 de la Constitution exige que toute privation de liberté soit placée sous le contrôle de l'autorité judiciaire, il n'impose pas que cette dernière soit saisie préalablement à toute mesure de privation de liberté* » (cons. 20) et, d'autre part, « *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* » (cons. 25). En l'espèce, il a exigé que, s'agissant des malades mentaux, ce délai soit inférieur à 15 jours.

En matière de garde à vue, mesure de police judiciaire, le Conseil constitutionnel a exigé en 1993 que l'autorité judiciaire soit mise à même d'exercer son contrôle « *dans le plus bref délai possible* »¹⁵. En revanche, en 2011, s'agissant de la rétention administrative des étrangers, le Conseil a admis que la présentation devant le juge des libertés et de la détention soit reportée au plus tard de sept jours¹⁶.

Cette jurisprudence ne conduisait pas le Conseil à considérer qu'une intervention de l'autorité judiciaire dans cette mesure de police administrative fondée sur l'ivresse de la personne s'imposerait dans le délai nécessaire pour qu'une personne alcoolisée recouvre la raison.

¹⁵ Décision n° 93-326 DC du 11 août 1993, *Loi modifiant la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme du code de procédure pénale*, cons. 3.

¹⁶ Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, cons. 73.

Le Conseil constitutionnel a donc jugé que *« eu égard à la brièveté de cette privation de liberté organisée à des fins de police administrative par les dispositions contestées, l'absence d'intervention de l'autorité judiciaire ne méconnaît pas les exigences de l'article 66 de la Constitution »* (cons. 8).

Le Conseil constitutionnel a en outre rappelé que la durée du placement en chambre de sûreté, et donc l'heure du début et celle de la fin de la mesure, doit être consignée dans tous les cas par les agents de la police ou de la gendarmerie nationales, ce qui rend possible un contrôle *a posteriori* en cas de contestation.

En revanche, la question de l'intervention judiciaire se posait dans le lien avec la garde à vue compte tenu du risque que la durée du placement en chambre de sûreté ne s'ajoute au temps de la garde à vue. Par suite, le Conseil constitutionnel a jugé, par une réserve d'interprétation, que la durée du placement en chambre de sûreté doit être décomptée du temps de la garde à vue lorsque celle-ci succède à celui-là. Ce faisant, le Conseil a transposé à la procédure de rétention pour ivresse publique sa jurisprudence relative à la succession de la garde à vue et de la rétention administrative des étrangers. Dans sa décision du 9 juin 2011, il a en effet jugé : *« lorsque l'étranger a été placé en rétention administrative à l'issue d'une mesure de garde à vue, la protection constitutionnelle de la liberté individuelle exige que la durée de la garde à vue soit prise en compte pour déterminer le délai avant l'expiration duquel une juridiction de l'ordre judiciaire doit intervenir »*¹⁷. Cette réserve a pour effet de dissocier le point de départ de la garde à vue pour le calcul de sa durée (à compter de l'interpellation) et le point de départ de la garde à vue au sens et pour les besoins de la notification des droits de la personne gardée à vue (dès que la personne se trouve en état d'être informée). C'est une distinction bien connue de la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation¹⁸.

Sous cette réserve, le Conseil constitutionnel a donc jugé l'article L. 3341-1 du code de la santé publique conforme à la Constitution.

¹⁷ Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, précitée, cons. 73.

¹⁸ Cour de cassation, chambre criminelle, 4 janvier 1996, n° 95-84330, 10 mai 2000, n° 00-80865 et 16 février 2011, n° 10-80855.