

CONSEIL D'ETAT. 9/3/2010, Ref. C.E. n°337389.

RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR

POUR :

L'Association Groupe Information Asiles,

Association régie par la loi de 1901, dont le siège social est 14 rue des Tapisseries – 75017 PARIS, prise en la personne de son Président, Monsieur André BITTON, domicilié en cette qualité audit siège.

Ayant pour Avocat :

Maître Raphaël MAYET
SELARL MAYET ET PERRAULT
Avocat à la Cour – C 393
78. VERSAILLES

CONTRE :

Une circulaire interministérielle en date du 11 janvier 2010 signée conjointement par le Ministre de l'Intérieur de l'Outre Mer et des Collectivités Territoriales et la Ministre de la Santé et des Sports.

L'Association Groupe Information Asiles sollicite l'annulation d'une circulaire interministérielle du 11 janvier 2010 par laquelle le Ministre de l'Intérieur de l'Outre Mer et des Collectivités Territoriales et la Ministre de la Santé et des Sports se sont adressés au Préfet de Police et au Préfet en ce qui concerne l'application des dispositions de l'article L 3211-11 du Code de la Santé Publique relatives aux sorties d'essai en matière d'hospitalisation d'office.

I SUR LA RECEVABILITE DE LA PRESENTE REQUETE :

Les recours pour excès de pouvoir présentés devant le Conseil d'Etat sont exemptés de l'obligation du ministère d'avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation en application de l'article R 432-2 du Code de Justice Administrative.

Dans une telle hypothèse, la requête peut être présentée par les soins d'un avocat inscrit au barreau, sous réserve de disposer d'un mandat spécial l'habilitant à exercer ce recours dans l'intérêt du requérant (Conseil d'Etat 20 novembre 1991 – Association SOS VAL BONNE ENVIRONNEMENT).

Au cas d'espèce, le Président de l'Association Groupe Information Asiles, conformément aux articles 2 et 11 des statuts de ladite association, a décidé le 2 février 2010 de confier à Maître Raphaël MAYET le soin de solliciter auprès du Conseil d'Etat l'annulation des dispositions de la circulaire du 11 janvier 2010 relative aux sorties d'essai en matière d'hospitalisation d'office.

Par ailleurs, l'association requérante a manifestement intérêt à agir à l'encontre des dispositions de cette circulaire puisqu'en application de l'article 2 des statuts de l'association celle-ci a pour objet à titre principal « *d'informer sur l'abus et l'arbitraire en psychiatrie, de promouvoir les droits de l'homme en psychiatrie, de lutter contre la contrainte aux soins et l'utilisation répressive de la psychiatrie, les mauvais traitements et les atteinte à l'intégrité de la personne dans le cadre de son exercice* ».

La circulaire litigieuse, dont il convient dès à présent de souligner qu'elle a été co-signée par le Ministre de l'Intérieur de l'Outre Mer et des Collectivités Territoriales a pour effet d'imposer un certain nombre de règles nouvelles en ce qui concerne l'octroi des décisions de sorties d'essai, ce qui confère à l'association requérante indéniablement intérêt à agir à l'encontre de ces dispositions.

II L'ILLEGALITE DE LA CIRCULAIRE DU 11 JANVIER 2010 :

Il convient de rappeler que l'article L 3211-11 du Code de la Santé Publique dispose que « **Afin de favoriser leur guérison, leur réadaptation ou leur réinsertion sociale**, les personnes qui font l'objet d'une hospitalisation sur demande d'un tiers ou d'une hospitalisation d'office peuvent bénéficier d'aménagement de leur condition de traitement sous forme de sorties d'essai, éventuellement au sein d'équipement et service ne comportant pas d'hospitalisation à temps complet mentionné à l'article L 6121-2.

La sortie d'essai comporte une surveillance médicale.

Sa durée ne peut dépasser trois mois ; elle est renouvelable.

Le suivi de la sortie est assuré par le secteur psychiatrique compétent.

La sortie d'essai, son renouvellement éventuel ou sa cessation sont décidées :

1° Dans le cadre d'une hospitalisation sur demande d'un tiers, par un psychiatre de l'établissement d'accueil ; le bulletin de sortie d'essai est mentionné par le directeur de l'établissement et transmis sans délai au représentant de l'Etat dans le département ; le tiers ayant fait la demande d'hospitalisation est informé ;

2° Dans le cadre d'une hospitalisation d'office par le représentant de l'Etat dans le département, sur proposition écrite et motivée d'un psychiatre de l'établissement d'accueil ».

Il est constant qu'au terme de ces dispositions la sortie d'essai constitue une modalité thérapeutique destinée, selon les termes de l'alinéa 1^{er} du texte, à favoriser la guérison, la réadaptation ou la réinsertion des personnes hospitalisées sous contrainte.

Dans ces conditions, on imagine mal en quoi le Ministre de l'Intérieur de l'Outre Mer et des Collectivités Territoriales a compétence pour statuer en la matière.

En réalité, la signature de cette circulaire par le Ministère de l'Intérieur traduit une préoccupation étrangère à l'objectif de guérison, de réinsertion et de réadaptation posée par l'article L 3211-11 du Code de la Santé Publique.

La question essentielle est de savoir si la circulaire du 11 janvier 2010 a ou non un caractère réglementaire.

Il convient de rappeler à cet égard qu'une circulaire qui modifie l'état du droit a nécessairement un caractère réglementaire (Conseil d'Etat 19 janvier 1990 Madame POUVENEAU ; Conseil d'Etat 26 juin 1981 Comité National des Aveugles).

Or, au cas d'espèce, la circulaire en question ajoute aux dispositions légales existantes et revêt nécessairement un caractère réglementaire (Conseil d'Etat 6 novembre 1995 Association Patronale des Services Médicaux du Travail).

En l'occurrence la circulaire dispose que l'acceptation ou le refus de la sortie d'essai ne constituerait pas une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Or, si manifestement la décision qui accorde une sortie d'essai entre dans la catégorie des décisions ne faisant pas grief, donc insusceptible de recours pour excès de pouvoir (Conseil d'Etat 17 novembre 1997 CHS D'ERSTEIN), tel n'est manifestement pas le cas lorsque la décision refuse une sortie d'essai proposée par un psychiatre de l'établissement.

Dans une telle hypothèse, la décision fait grief à la personne hospitalisée sous contrainte et dans l'hypothèse d'un refus de sortie d'essai la décision qui refuse la sortie d'essai doit être motivée, doit indiquer qu'elle est susceptible de faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative dans le délai de recours contentieux de l'article R 421-1 du Code de Justice Administrative.

De ce seul chef, la circulaire litigieuse ajoute à l'état du droit imposant comme principe que les décisions refusant les sorties seraient insusceptibles de recours.

La circulaire a donc un caractère réglementaire de ce point de vue.

De plus, la circulaire litigieuse instaure une procédure particulière concernant « l'opportunité d'octroyer une sortie d'essai ».

En premier lieu, en indiquant que les considérations qui doivent être prises en compte pour apprécier l'opportunité d'octroyer une sortie d'essai ne sont pas uniquement d'ordre médical, la circulaire litigieuse contrevient expressément aux dispositions du 1^{er} alinéa de l'article L 3211-11 du Code de la Santé Publique qui dispose que les sorties d'essai sont octroyées afin de favoriser la guérison, la réadaptation ou la réinsertion des personnes hospitalisées sous contrainte.

C'est donc selon ce seul critère posé par la loi que la sortie d'essai doit ou non être accordée.

En disposant que « L'appréciation de l'état de santé mental revient au seul psychiatre. En revanche il vous appartient d'apprécier les éventuelles conséquences en terme d'ordre et de sécurité publique », la circulaire ajoute au texte applicable en la matière et revêt nécessairement un caractère réglementaire.

Au surplus, en imposant une procédure particulière avec un délai de 72 heures minimum entre la demande de sortie d'essai et l'octroi de la mesure, la circulaire ajoute encore à l'état du droit.

Dans ces conditions le Conseil d'Etat ne pourra que constater que ladite circulaire a un caractère réglementaire.

Le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de la Santé ne disposaient pas du pouvoir réglementaire en la matière puisque les ministres respectifs ont ajouté à l'état du droit et ne se sont pas bornés à prendre une mesure d'organisation de leurs services.

Au surplus, ainsi qu'il a été rappelé, la circulaire en question contient des dispositions incompatibles avec les objectifs fixés par l'article L 3211-1 du Code de la Santé Publique, seule une loi pouvant revenir sur les dispositions législatives du Code de la Santé Publique.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat annulera la circulaire du 11 janvier 2010 et mettra à la charge de l'Etat une somme de 2.000 Euros en application de l'article L 761-1 du Code de Justice Administrative.

PAR CES MOTIFS

Et tous autres à déduire, suppléer au besoin même d'office, l'association requérante sollicite qu'il plaise au Conseil d'Etat de :

- Annuler la circulaire interministérielle du 11 janvier 2010 relative aux modalités d'application de l'article L 3211-11 du Code de la Santé Publique en ce qui concerne les sorties d'essai en matière d'hospitalisation d'office ;
- Condamner l'Etat à payer à l'Association Groupe Information Asiles la somme de 2.000 Euros en application de l'article L 761-1 du Code de Justice Administrative.

SOUS TOUTES RESERVES

PIECES JOINTES :

1. Circulaire interministérielle du 11 janvier 2010
 2. Décision du Président de l'Association Groupe Information Asiles du 2 février 2010
 3. Statuts de l'Association Groupe Information Asiles
 4. Arrêt du Conseil d'Etat du 20 novembre 2009
-

Paris le 11 janvier 2010

**Le Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales
Le Ministre de la Santé et des sports
à
Monsieur le Préfet de Police
Mesdames et Messieurs les Préfets**

OBJET : Modalités d'application de l'article 3211-11 du code de la santé publique. Hospitalisation d'office. Sorties d'essai.

L'article L 3211-11 du CSP prévoit qu'afin de favoriser leur guérison, leur réadaptation ou leur réinsertion sociale, les personnes ayant fait l'objet d'une HO peuvent bénéficier d'aménagements de leurs conditions de traitement sous formes de sorties d'essai.

La présente circulaire précise les modalités de mise en œuvre de l'article L 3211-11 du CSP s'agissant de toutes les sorties d'essai dont peuvent faire l'objet les personnes placées sous le régime de l'HO.

1- L'ARTICLE L3211-11 DU CODE DE LA SANTE PUBLIQUE PERMET DES SORTIES D'ESSAI

Les sorties d'essai sont accordées dans le cas d'une HO par le représentant de l'Etat dans le département et à Paris par le Préfet de police sur proposition écrite et motivée d'un psychiatre de l'établissement.

La sortie d'essai, son renouvellement éventuel ou sa cessation sont décidées par vos soins.

La sortie d'essai doit comporter une surveillance médicale.

Au regard de la jurisprudence administrative actuelle la sortie d'essai constitue une mesure relevant du traitement du malade hospitalisé. Son acceptation ou son refus ne constitue pas une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Un recours dirigé contre elle est donc irrecevable (CE 17 novembre 1997 CHS d'Erstein).

2- LES CONSIDERATIONS QUI DOIVENT ETRE PRISES EN COMPTE POUR APPRECIER L'OPPORTUNITE D'OCTROYER UNE SORTIE DESSAI NE SONT PAS UNIQUEMENT D'ORDRE MEDICAL

L'appréciation de l'état de santé mentale de la personne revient au seul psychiatre. En revanche il vous appartient d'apprécier les éventuelles conséquences en termes d'ordre et de sécurité publics.

En cas de doute vous pourrez demander que l'avis émane du psychiatre assurant directement la prise en charge de la personne concernée si celui-ci n'est pas l'auteur de la proposition de sortie d'essai.

Il convient d'autre part que vous soyez à même d'évaluer au regard d'éléments précis et objectifs les conséquences éventuelles de la mesure.

Pour ce faire l'avis médical doit être dactylographié, clair et précis sur les motifs qui conduisent le psychiatre à proposer une sortie d'essai. Il convient en outre que cet avis soit accompagné d'éléments de nature à éclairer l'appréciation préfectorale sur les risques de troubles à l'ordre public et comporte des informations vous permettant de disposer d'une vision la plus globale possible.

Cet avis doit être accompagné :

- d'indications claires sur l'organisation de la surveillance médicale précisées par le médecin

- d'éléments objectifs relatant les circonstances de l'hospitalisation : date, antécédents d'HO, et notamment en UMD, précisées par le chef de l'établissement.

- de l'éventuelle décision judiciaire concluant à une irresponsabilité pénale précisée par le chef d'établissement ou à défaut obtenue directement par l'autorité par l'autorité publique.

En leur absence vous demanderez ces compléments d'information.

Il convient en outre que la date préconisée pour l'exécution de la sortie d'essai vous laisse un délai suffisant pour prendre votre décision. A cet égard un délai inférieur à 72 heures ne saurait être admis.

Par ailleurs si vous l'estimez nécessaire vous êtes fondés à recueillir toute information ou avis de la part des services de police ou de gendarmerie permettant d'étayer votre décision.

Telles sont les recommandations méthodologiques que nous vous invitons à mettre en œuvre afin de vous assurer de la compatibilité de la mesure de sortie d'essai avec les impératifs d'ordre et de sécurité publics.

Brice HORTEFEUX

Roselyne BACHELOT