



ELSEVIER

Disponible en ligne sur www.sciencedirect.com

ScienceDirect

et également disponible sur www.em-consulte.com



Étude

L'unification du contentieux de l'internement psychiatrique : une compétence résiduelle du juge administratif pour statuer sur le refus de retrait de la décision

Jean-Marc Panfili (Avocat, Docteur en droit,
Chercheur associé, Ancien cadre supérieur de santé)

Université Toulouse 1 Capitole, institut Maurice Hauriou, 2790, chemin de Fayence, 89000 Montauban,
France

INFO ARTICLE

Disponible sur Internet le xxx

Mots clés :
Psychiatrie
Internement
Juge
Contentieux

RÉSUMÉ

En matière d'hospitalisation sous contrainte, l'annulation d'une décision administrative est une compétence exclusive du juge, mais le juge judiciaire (JLD) n'est compétent que pour la mainlevée de la décision, et le juge administratif se déclare incompétent. Le retrait de la décision doit être demandé à l'autorité administrative décisionnaire, le juge administratif de l'excès de pouvoir restant compétent pour annuler un éventuel refus de retrait de la décision contesté (C. Cass., 25 janvier 2018, n° 17-40066 ; CE, 5 févr. 2018, n° 407149).

© 2018 Publié par Elsevier Masson SAS.

La loi du 5 juillet 2011 a introduit le contrôle systématique du juge judiciaire (JLD) sur les décisions administratives d'hospitalisations en soins psychiatriques sans consentement.

Dans un premier temps, le juge judiciaire était compétent seulement pour les décisions de mainlevée, le juge administratif continuant à statuer sur l'annulation des décisions jusqu'au 1^{er} janvier 2013.

Le 1^{er} janvier 2013, le nouvel article L. 3216-1 du CSP est entré en vigueur, indiquant que « La régularité des décisions administratives (de soins psychiatriques sans consentement) ne peut être

Adresse e-mail : jm-panfili@orange.fr

<https://doi.org/10.1016/j.ddes.2018.07.026>
1629-6583/© 2018 Publié par Elsevier Masson SAS.

Pour citer cet article : Panfili, J.-M. L'unification du contentieux de l'internement psychiatrique : une compétence résiduelle du juge administratif pour statuer sur le refus de retrait de la décision. *Droit Déontologie & Soins* (2018), <https://doi.org/10.1016/j.ddes.2018.07.026>

contestée que devant le juge judiciaire ». Cependant, cette formulation ne résout pas les difficultés dès lors qu'il s'agit de l'annulation des décisions par le juge.

Contrairement au retrait et à l'abrogation, l'annulation d'une décision administrative est une compétence exclusive du juge. En l'espèce, il s'avère, au gré de l'évolution jurisprudentielle et législative, que le juge judiciaire (JLD) est seulement compétent pour la mainlevée de la décision, et que le juge administratif se déclare incompétent pour l'annulation (1).

Le retrait de la décision par l'administration, défini par le législateur à l'article L. 240-1 du Code des relations des usagers avec l'administration, efface de l'ordre juridique pour l'avenir et pour le passé. Ainsi, quel que soit le cas de figure, le retrait peut être demandé au titre de l'effacement des antécédents psychiatriques (2).

1. Impossibilité d'annulation directe de la décision par le juge

Les deux ordres juridictionnels sont incompétents pour l'annulation directe (1.1), toutefois, les usagers peuvent avoir intérêt à voir la décision effacée (1.2).

1.1. Incompétence des deux ordres juridictionnels pour l'annulation directe

En 2016, la Cour de cassation a distingué que « Lorsqu'il statue sur la régularité des décisions de soins sans consentement, le juge judiciaire ne peut annuler une telle décision administrative ». La Cour précise en outre que « S'il constate une irrégularité dont résulte une atteinte aux droits de la personne, il ne peut que prononcer la mainlevée de la mesure. »¹.

Dès lors se posait la question de savoir quel est l'ordre juridictionnel désormais compétent pour l'annulation des décisions qui perdurent de fait.

En effet, depuis l'entrée en vigueur de l'article L. 3216-1 du CSP, les juridictions administratives du fond se déclarent parfois incompétentes pour prononcer une nullité, renvoyant sur une compétence exclusive du juge judiciaire, ceci notamment en 2018 pour une décision de juillet 2012, donc antérieure au 1^{er} janvier 2013². Mais ce n'est pas toujours le cas, puisqu'en 2015 la même juridiction s'était reconnue compétente et avait annulé une décision d'admission de février 2012³.

Concrètement, le juge administratif est incompétent pour l'annulation, et le juge des libertés et de la détention (JLD) contrôle désormais la régularité de la décision administrative de soins forcés, mais l'article L. 3216-1 du CSP ne lui confère pas explicitement le pouvoir, pour le cas où il retiendrait l'illégalité externe de l'acte administratif, de l'annuler. En conséquence, le JLD peut donc paralyser les effets d'une décision administrative, mais il ne peut l'annuler.

Ainsi, la voie de l'annulation directe par le juge d'une décision d'admission en soins psychiatriques sans consentement s'avère être une impasse, depuis l'application des dispositions prévues par l'article L. 3216-1 du CSP. Toutefois, ni le législateur, ni l'exécutif ne semblent vouloir intervenir pour l'heure, afin de clarifier la situation.

C'est la Cour de cassation qui apporte une solution en refusant en 2018 de transmettre une QPC visant les dispositions de l'article L. 3216-1 du CSP, afin de savoir si notamment elles « portent-elles atteinte au principe fondamental reconnu par les lois de la République de la faculté d'annulation d'une mesure administrative... ». La Cour a retenu que « la question posée ne présente pas un caractère sérieux en ce qu'elle postule que la décision administrative de soins sans consentement dont l'irrégularité aurait été constatée par le juge judiciaire demeurerait dans l'ordre juridique et y produirait des effets, alors que les articles L. 240-1 et L. 242-4 du code des relations entre le public et l'administration permettent de demander le retrait d'une telle décision, même en l'absence d'annulation, de sorte que les dispositions critiquées ne sont pas de nature à porter atteinte aux droits et libertés invoqués »⁴.

¹ Cass, civ 1e, 11 mai 2016, n° 15-16233. Publié au bulletin.

² CAA Bordeaux, 22 mai 2018, n° 18 BX01625.

³ CAA Bordeaux, 10 novembre 2015 n° 14BX01260.

⁴ Cass, ch. civ 1e, 25 janvier 2018, n° 17-40066. Non publié au bulletin.

Ainsi, selon le raisonnement de la Cour, la décision d'admission en soins, pour illégale qu'elle serait, cesserait de produire ses effets pour le futur en raison de la mainlevée de la mesure de soins, mais elle persisterait dans l'ordre juridique pour le passé, puisqu'elle n'est pas annulée par le juge judiciaire. Surtout, la haute juridiction judiciaire renvoie sur les dispositions de retrait des actes administratifs, prévues au Code des relations entre le public et l'administration applicables depuis le 1^{er} janvier 2016.

1.2. Intérêt du retrait de la décision

Par ailleurs, sur l'intérêt à formuler une demande de retrait, l'article L. 3211-5 du CSP dispose qu'« une personne faisant, en raison de troubles mentaux, l'objet de soins psychiatriques prenant ou non la forme d'une hospitalisation complète conserve, à l'issue de ces soins, la totalité de ses droits et devoirs de citoyen », ceci « sous réserve des dispositions relatives aux mesures de protection des majeurs prévues aux sections 1 à 4 du chapitre II du titre XI du livre 1^{er} du code civil », mais surtout « sans que ses antécédents psychiatriques puissent lui être opposés ».

Dès lors, une personne non protégée peut légitimement vouloir voir disparaître la mesure de soins sans consentement dont il a fait l'objet.

Mais, la mainlevée décidée suite à l'irrégularité constatée par le juge judiciaire demeure dans l'ordre juridique et y produit des effets. Le patient sorti avant le contrôle du juge judiciaire, ne bénéficiera pas de mainlevée et verra également la décision le concernant demeurer dans l'ordre juridique et y produire également des effets. Enfin, le patient dont le JLD n'a pas prononcé la mainlevée peut aussi légitimement voir effacer la décision le concernant.

La demande de retrait est d'autant plus importante, depuis la parution du décret n° 2018-383 du 23 mai 2018 autorisant les traitements de données à caractère personnel relatifs au suivi des personnes en soins psychiatriques sans consentement, la CNIL notant à ce propos que le décret ne fait pas mention des conditions d'information des personnes concernées par le traitement⁵.

2. Obtenir le retrait d'une décision

Le retrait de la décision doit être demandé à l'autorité administrative décisionnaire (2.1), le juge administratif de l'excès de pouvoir restant compétent pour annuler un éventuel refus de retrait de la décision contestée (2.2).

2.1. Demande de retrait à l'autorité administrative décisionnaire

La Cour de cassation renvoie à l'article L. 242-4 du Code des relations entre le public et l'administration prévoyant que « sur demande du bénéficiaire de la décision, l'administration peut, selon le cas et sans condition de délai, abroger ou retirer une décision créatrice de droits, même légale, si son retrait ou son abrogation n'est pas susceptible de porter atteinte aux droits des tiers et s'il s'agit de la remplacer par une décision plus favorable au bénéficiaire. ».

Cependant, en l'occurrence il ne s'agit pas de remplacer la décision illégale par une autre « plus favorable », comme l'indique ce texte. De plus, le retrait n'apparaît pas obligatoire pour l'administration et reste donc discrétionnaire.

Ces dispositions ne sont pas totalement satisfaisantes, puisque nombre d'irrégularités portent justement sur l'absence de notification des décisions, et sur le défaut d'information des patients sur les droits de communication et voies de recours. De plus, l'administration n'est pas nécessairement tenue de supprimer sa décision de l'ordre juridique.

⁵ Délibération n° 2018-152 du 3 mai 2018 portant avis sur un projet de décret autorisant les traitements de données à caractère personnel relatifs au suivi des personnes en soins psychiatriques sans consentement (demande d'avis n° 18005564), JORF n° 0117 du 24 mai 2018, Texte n° 116.

2.2. Compétence du juge administratif de l'excès de pouvoir en cas de refus de retrait

Pour peu que le patient en soit informé, en cas de contestation du refus de retrait de la décision illégale, c'est donc le juge administratif qui s'avère être compétent.

En effet, le Conseil d'État⁶ a considéré le 5 février 2018 qu'« Un tiers justifiant d'un intérêt à agir est recevable à demander, dans le délai du recours contentieux, l'annulation de la décision par laquelle l'autorité administrative a refusé de faire usage de son pouvoir d'abroger ou de retirer un acte administratif obtenu par fraude, quelle que soit la date à laquelle il l'a saisie d'une demande à cette fin. Dans un tel cas, il incombe au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyens en ce sens, d'une part, de vérifier la réalité de la fraude alléguée et, d'autre part, de contrôler que l'appréciation de l'administration sur l'opportunité de procéder ou non à l'abrogation ou au retrait n'est pas entachée d'erreur manifeste, compte tenu notamment de la gravité de la fraude et des atteintes aux divers intérêts publics ou privés en présence susceptibles de résulter soit du maintien de l'acte litigieux soit de son abrogation ou de son retrait ».

La conduite à tenir devrait donc consister à demander dans un premier temps le retrait de la décision à l'autorité administrative décisionnaire (préfet ou directeur d'établissement. En cas de refus explicite ou implicite de retrait, il sera alors possible dans les délais réglementaires de former un recours en excès de pouvoir devant le juge administratif, visant à l'annulation du refus de retrait, et en conséquence à un retrait de la décision.

Sachant que la CEDH⁷ a déjà souligné que le dualisme juridictionnel français préexistant était générateur de complications portant atteinte aux droits des personnes psychiatriquées, comme on peut le voir, le juge administratif est de retour, signant ainsi les limites à l'unification du contentieux devant le seul juge judiciaire.

⁶ CE, 5 févr. 2018, n° 407149. Mentionné dans les tables du recueil Lebon

⁷ CEDH, 18 nov. 2010, n° 35935/03, *Baudoin c. France*.