

Santé publique - Annulation d'une mesure d'admission en soins psychiatriques sans consentement : une compétence du juge judiciaire - Note sous arrêt par Alexandra Korsakoff

Document: La Semaine Juridique Edition Générale n° 6, 10 Février 2020, 167

La Semaine Juridique Edition Générale n° 6, 10 Février 2020, 167

Annulation d'une mesure d'admission en soins psychiatriques sans consentement : une compétence du juge judiciaire

Note sous arrêt par **Alexandra Korsakoff** docteure en droit public, université de Caen Normandie

Santé publique

[Accès au sommaire](#)

- Dans une décision du 9 décembre 2019, le Tribunal des conflits clarifie la portée de l'article L. 3216-1 du Code de la santé publique, en confiant expressément aux juges de l'ordre judiciaire le pouvoir d'annuler les mesures d'admission en soins psychiatriques sans consentement.

- Ce faisant, il met fin au conflit négatif de compétence né à la suite de l'adoption de la loi du 5 juillet 2011.

- Les administrés sont donc désormais à nouveau en mesure d'en obtenir l'annulation en cas d'irrégularité.

T. confl., 9 déc. 2019, n° C4174, M. A : JurisData n° 2019-024324

LE TRIBUNAL DES CONFLITS - (...)

Vu la loi des 16-24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III ; Vu la loi du 24 mai 1872 ; Vu le décret n° 2015-233 du 27 février 2015 ; Vu le code de la santé publique ; (...)

• Considérant que M. A. a été admis en soins psychiatriques sans consentement le 28 juillet 2012 au centre hospitalier universitaire de Toulouse et transféré deux jours plus tard à la clinique de Beaupuy ; que la mesure ayant été levée le 8 août 2012 à la demande du père de l'intéressé, le juge des libertés et de la détention a, par une ordonnance du même jour, constaté la levée de soins ; qu'en février 2018, M. A. a demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler pour excès de pouvoir la décision d'admission prise par le directeur du centre hospitalier universitaire ; que, par une ordonnance du 12 avril 2018, confirmée en appel le 22 mai 2018, le président de la deuxième chambre du tribunal administratif a rejeté sa demande comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître ; que l'intéressé a alors demandé au centre hospitalier universitaire de Toulouse de retirer la décision d'admission en soins psychiatriques sans consentement ; que, par une ordonnance du 25 octobre 2018, le président de la deuxième chambre du tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa requête tendant à l'annulation de la décision de rejet de sa demande de retrait ; que M. A. s'est pourvu en cassation contre l'ordonnance du 31 décembre 2018 par laquelle le président de la 2e chambre de la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté son appel contre cette ordonnance pour incompétence de la juridiction administrative ; que le Conseil d'État a sursis à statuer et, par application de l'article 35 du décret du 27 février 2015, renvoyé au Tribunal le soin de décider sur la question de compétence ;

• Considérant que les articles L. 3211-12 et L. 3211-12-1 du code de la santé publique, issus de la loi 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, donnent compétence au juge des libertés et de la détention pour contrôler de manière régulière et systématique ainsi que de manière facultative, à la demande notamment des personnes et de leur entourage, la poursuite des mesures de soins sans consentement et en ordonner leur mainlevée ; qu'aux termes de l'article L. 3216-1 du code de la santé publique : « La régularité des décisions administratives prises en application des chapitres II à IV du présent titre ne peut être contestée que devant le juge judiciaire. / Le juge des libertés et de la détention connaît des contestations mentionnées au premier alinéa du présent article dans le cadre des instances introduites en application des articles L. 3211-12 et L. 3211-12-1. Dans ce cas, l'irrégularité affectant une décision administrative mentionnée au premier alinéa du présent article n'entraîne la mainlevée de la mesure que s'il en est résulté une atteinte aux droits de la personne qui en faisait l'objet. / Lorsque le tribunal de grande instance statue sur les demandes en réparation des conséquences dommageables résultant pour l'intéressé des décisions administratives mentionnées au premier alinéa, il peut, à cette fin, connaître des irrégularités dont ces dernières seraient entachées » ;

• Considérant que, depuis l'entrée en vigueur de ces dispositions, la juridiction judiciaire est ainsi seule compétente pour apprécier non seulement le bien-fondé mais également la régularité d'une mesure d'admission en soins psychiatriques sans consentement et les conséquences qui peuvent en résulter ; que, dès lors, toute action relative à une telle mesure doit être portée devant cette juridiction à laquelle il appartient, le cas échéant, d'en prononcer l'annulation ; qu'il s'ensuit que le juge judiciaire est compétent pour connaître de l'action intentée par M. A. ;

Décide :

• Article 1^{er} : La juridiction judiciaire est compétente pour connaître du litige opposant M. A. au centre hospitalier universitaire de Toulouse.

(...)

M. Maunand, prés., Mme Domitille Duval-Arnould, rapp., M. Polge, rapp. public ; SCP Spinosi, Sevaux, SCP Potier de la Varde, Buk Lament, Robillot, av.

Un contentieux de la légalité initialement divisé. - Le contentieux de la légalité des mesures d'admission en soins psychiatriques sans consentement a longtemps fait l'objet d'une répartition complexe entre les deux ordres juridictionnels. En effet, s'il appartenait, en vertu de l'article 66 de la Constitution, à la juridiction judiciaire de se prononcer sur leur légalité interne, c'est-à-dire leur nécessité, le juge administratif appréciait, lui, la légalité externe des décisions administratives ordonnant le placement, c'est-à-dire le respect des règles de compétence, de forme et de procédure (*T. confl.*, 6 avr. 1946, *Machinot* : *JurisData* n° 2000-061128 ; *Lebon*, p. 356 ; *JCP G* 2001, IV, 1368, *obs. M.-C. Rouault*). Mais cette dualité de compétence juridictionnelle a été vivement critiquée (*V. not. J. Hauser, Le service public de l'hospitalisation psychiatrique et la distinction des ordres de juridiction in Mél. J. du Bois de Gaudusson : PUB, 2013, p. 1047*). Elle a d'ailleurs déjà conduit à une condamnation de l'État français par la Cour EDH, pour violation du droit à un recours effectif (*CEDH*, 18 nov. 2010, n° 35935/03, § 108 à 110, *Baudoin c/France* : *JurisData* n° 2010-030726 ; *JCP G* 2011, 189, *note K. Grabarczyk* ; *AJDA* 2010, p. 2239, *obs. R. Grand*). C'est la raison pour laquelle le législateur est intervenu.

L'unification opérée au profit de l'ordre judiciaire. - Par la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011, le législateur a entendu unifier le contentieux de la légalité des mesures d'admission en soins psychiatriques sans consentement au profit de l'ordre judiciaire (V. not. A. Farinetti, *L'unification du contentieux des soins psychiatriques sans consentement par la loi du 5 juillet 2011 : RDSS 2012, p. 111*). Depuis son entrée en vigueur le 1er janvier 2013, l'examen de leur légalité, tant externe qu'interne, lui incombe. En particulier, il relève de la compétence du juge des libertés et de la détention, ou du tribunal judiciaire lorsqu'il statue en réparation de leurs conséquences dommageables (CSP, art. L. 3216-1).

Les incertitudes issues de la loi de 2011. - Cependant, la loi du 5 juillet 2011 vise la seule sanction de la mainlevée des mesures aux mains des juges de l'ordre judiciaire, laissant planer un doute sur la détention éventuelle d'un pouvoir d'annulation. Cette incertitude a conduit à la saisine du Tribunal des conflits, qui a dû déterminer l'ordre juridictionnel compétent pour annuler les mesures d'admission en soins psychiatriques sans consentement : ce pouvoir a-t-il été transféré aux juridictions judiciaires avec la réforme de 2011 ou est-il toujours du ressort des juridictions administratives ?

La clarification opérée par le Tribunal des conflits. - Par la décision du 9 décembre 2019 ici commentée, le juge des conflits clarifie la question. Il met fin aux atermoiements jurisprudentiels (1), en confiant expressément le contentieux de l'annulation des décisions administratives de soins psychiatriques sans consentement aux juges de l'ordre judiciaire (2).

1. Le renvoi d'une question de compétence soulevant une difficulté sérieuse

La mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2011 a conduit à un conflit négatif de compétence justifiant l'intervention du Tribunal des conflits (A). La question se pose néanmoins de savoir si l'intervention du Conseil constitutionnel n'aurait pas été plus opportune ici dans la mesure où un droit constitutionnellement protégé s'en trouvait affecté (B).

A. - La saisine du juge des conflits

Le déni de compétence de l'ordre judiciaire. - Dès le 11 mai 2016, la Cour de cassation affirme que « si le juge judiciaire connaît des contestations portant sur la régularité des décisions administratives de soins sans consentement, il ne peut que prononcer la mainlevée de la mesure, s'il est résulté, de l'irrégularité qu'il constate, une atteinte aux droits de la personne qui en faisait l'objet ». En l'espèce, elle censure une ordonnance de la cour d'appel de Paris annulant une décision administrative d'admission en soins sans consentement au motif que « le juge judiciaire ne peut annuler une décision administrative » (Cass. 1re civ., 11 mai 2016, n° 15-16.233 : *JurisData* n° 2016-008977 ; *AJDA* 2016.982 ; *JCP A* 2017, 2001, obs. É. Péchillon). Cette solution reprend un principe fondamental reconnu par les lois de la République, en vertu duquel le juge administratif dispose, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, d'une compétence exclusive pour annuler et réformer les décisions de l'administration prises dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique (Cons. const., 23 janv. 1987, n° 86-224 DC, cons. 15 : *JurisData* n° 1987-606276). Or précisément, les mesures d'admission en soins psychiatriques sans consentement constituent des décisions administratives révélant la mise en œuvre de telles prérogatives, raison pour laquelle la Cour de cassation a dénié la compétence judiciaire.

Le renvoi opéré par le juge administratif. - C'est dans ce contexte que le Conseil d'État a renvoyé au Tribunal des conflits le soin de trancher la question de l'ordre juridictionnel compétent pour prononcer l'annulation d'une mesure irrégulière d'admission en soins sans consentement (CE, 1re et 4e ch. réunies, 24 juill. 2019, n° 428518,

inédit : JurisData n° 2019-013797). Il lui était en l'espèce demandé d'annuler une ordonnance rendue par la cour administrative d'appel de Bordeaux le 31 décembre 2018, dans laquelle elle rejetait, au motif de son incompétence, une demande d'annulation du refus d'un directeur de centre hospitalier de retirer une telle mesure. Or, comme le relève le Conseil d'État, il aurait été fort difficile d'en décider autrement dans la mesure où l'article L. 3216-1 du CSP consacre une compétence exclusive de la juridiction judiciaire pour connaître de la légalité des mesures d'admission en soins psychiatriques sans consentement. Le Conseil d'État ne pouvait manifestement pas s'affranchir de cette disposition législative, qui excluait sa compétence. Confronté à une difficulté sérieuse, il a donc saisi le juge des conflits, sur le fondement de l'article 35 du décret du 27 février 2015, afin d'éviter un conflit négatif de compétence. Ce renvoi n'était pour autant pas si évident car ce conflit posait la question de la constitutionnalité de la loi de 2011, qui aurait pu justifier l'intervention du Conseil constitutionnel.

B. - L'éviction du juge constitutionnel

Une atteinte au droit au recours. - L'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 prohibe toute atteinte substantielle au droit d'exercer des recours (*Cons. const., 21 janv. 1994, n° 93-335 DC, cons. 4*). Certes, les administrés faisant l'objet d'une mesure d'admission en soins sans consentement peuvent exercer un recours administratif. Les bénéficiaires d'une décision administrative créatrice de droit sont en effet admis à en demander le retrait à tout moment. L'issue d'un tel recours reste néanmoins incertaine car l'administration n'est tenue d'y accéder qu'à la condition que ce retrait concerne une décision illégale et intervienne dans un délai de 4 mois suivant son édicton (*CRPA, art. L. 242-3*). En toute hypothèse, ce recours administratif ne constitue pas un recours juridictionnel. Or, l'article 16 précité protège le droit à un recours juridictionnel effectif (*Cons. const., 9 avr. 1996, n° 96-373 DC, cons. 83*). Ce droit apparaît malmené par le conflit négatif de compétence, les administrés ne disposant pas de voie de recours juridictionnel permettant d'obtenir la disparition rétroactive des mesures irrégulières d'admission en soins sans consentement les affectant. C'est en tout cas une question qui aurait pu être légitimement tranchée par le Conseil constitutionnel qui, s'il y avait relevé une atteinte substantielle, aurait pu mettre fin audit conflit en lieu et place du Tribunal des conflits : soit en indiquant lui-même l'ordre juridictionnel compétent dans une réserve d'interprétation, soit en censurant la loi de 2011 pour inviter le législateur à se positionner.

Les actes manqués. - Saisis de questions prioritaires de constitutionnalité en ce sens, ni la Cour de cassation ni le Conseil d'État n'ont accepté de les transmettre au Conseil constitutionnel. La Cour de cassation a ainsi déjà affirmé que la question de la non-conformité de l'article L. 3216-1 du CSP au droit à un recours effectif n'était pas sérieuse (*Cass. 1re civ., 25 janv. 2018, n° 17-40.066, inédit : JurisData n° 2018-001125*). Quant au Conseil d'État, il a lui aussi été saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, à l'occasion de l'affaire ici étudiée. Il a toutefois refusé de statuer sur son renvoi, au motif que le requérant n'avait soulevé la question « qu'à titre subsidiaire, dans l'hypothèse où le Conseil d'État, à défaut de reconnaître lui-même la compétence de la juridiction administrative, ne renverrait pas la question de compétence au Tribunal des conflits ». Cette position, qui a pour conséquence de laisser à la discrétion du requérant le choix d'un renvoi devant le juge des conflits ou le juge constitutionnel, malmène le principe de préséance des questions prioritaires de constitutionnalité issu de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958. Il a en tout cas conduit en l'espèce à ce que le juge des conflits tranche, seul, le conflit de compétence.

2. La consécration de la compétence judiciaire

Le Tribunal des conflits a profité de l'occasion qui lui était donnée pour confier aux juges de l'ordre judiciaire le pouvoir d'annuler les mesures d'admission en soins psychiatriques sans consentement **(A)**, sans pour autant lever toutes les incertitudes qui en découlent **(B)**.

A. - Une compétence judiciaire élargie

Le bloc de compétence judiciaire. - Par cette décision du 9 décembre 2019, le Tribunal des conflits conforte le bloc de compétence judiciaire applicable au contentieux des mesures d'admission en soins psychiatriques sans consentement. Il se fonde ici sur les dispositions issues de la loi du 5 juillet 2011 en affirmant que « depuis l'entrée en vigueur de ces dispositions, la juridiction judiciaire est ainsi seule compétente pour apprécier non seulement le bien-fondé mais également la régularité d'une mesure d'admission en soins psychiatriques sans consentement et les conséquences qui peuvent en résulter », avant d'en déduire que « dès lors, toute action relative à une telle mesure doit être portée devant cette juridiction à laquelle il appartient, le cas échéant, d'en prononcer l'annulation ». Ce faisant, le juge des conflits confie expressément aux juges de l'ordre judiciaire le pouvoir d'annuler les mesures irrégulières d'admission en soins sans consentement, ainsi que les décisions administratives refusant de les retirer, comme c'était le cas en l'espèce.

La bonne administration de la justice. - Cette solution apparaît conforme à la Constitution. En effet, dans sa décision du 23 janvier 1987 précitée, le Conseil constitutionnel a admis une dérogation à la compétence exclusive du juge administratif pour l'annulation des décisions administratives prises dans l'exercice de prérogatives de puissance publique : « lorsque l'application d'une législation (...) pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé ». Le législateur est donc admis à déroger audit principe pour assurer une bonne administration de la justice, un objectif à valeur constitutionnelle (*Cons. const.*, 3 déc. 2009, n° 2009-595 DC, cons. 4 : *JurisData* n° 2009-024428) imposant (notamment) l'exigence de célérité de la justice (V. not. *H. Apchain, Retour sur la notion de bonne administration de la justice : AJDA 2012, p. 587*) qui proscriit la démultiplication inutile des recours. C'est ici cette dérogation qui fonde implicitement la compétence de l'ordre judiciaire. La solution dégagée par le Tribunal des conflits soulève toutefois certaines interrogations.

B. - Les questions non résolues

Le choix de la sanction de l'irrégularité. - L'ordre judiciaire est aujourd'hui admis à prononcer, soit la mainlevée, soit l'annulation, d'une mesure irrégulière d'admission en soins psychiatriques sans consentement. Mais l'opportunité de ces sanctions de l'irrégularité reste incertaine. Nul ne saurait déduire de cette décision l'obsolescence de la sanction initialement prévue par le législateur car il est constant en droit administratif que l'irrégularité d'un acte administratif n'entraîne pas nécessairement son annulation. On pense en particulier ici aux vices de forme (*CE, 24 juill. 1981, n° 31488, Belasri : JurisData* n° 1981-040791 ; *Rec. CE 1981, p. 322*) et de procédure (*CE, ass., 23 déc. 2011, n° 335033, Danthony : JurisData* n° 2011-029061 ; *Lebon, p. 649 ; JCP G 2012, 558, note D. Connil*) non substantiels qui ne conduisent pas à l'annulation des actes administratifs. Est-ce à dire que seuls les actes affectés de tels vices feraient l'objet d'une mainlevée ? Non, puisque les articles L. 3211-12 et L. 3211-12-1 du CSP réservent la mainlevée des mesures irrégulières en cas d'atteinte aux droits des personnes qui en font l'objet. Les critères jusque lors retenus par les juges administratif et judiciaire pour prononcer respectivement l'annulation et la mainlevée des mesures ne se recouvrent donc pas, et il conviendra nécessairement d'en repenser l'articulation.

La question du régime de responsabilité. - L'ordre judiciaire est, de longue date, seul compétent pour statuer sur les conséquences dommageables des mesures irrégulières d'admission en soins sans consentement (*T. confl.*, 17 févr. 1997, n° 03045 : *JurisData* n° 1997-050042 ; *JCP G 1997, II, 22885, concl. J. Sainte-Rose ; RTD civ. 1998,*

p. 72, obs. J. Hauser). Or dans ce cadre, il semble avoir identifié, avant la réforme de 2011, deux régimes de responsabilité distincts de l'administration. D'une part, en cas d'annulation de la mesure irrégulière, il tend à mettre en œuvre un régime de responsabilité sans faute : le fait générateur de la responsabilité est l'annulation de la mesure elle-même (Cass. 1re civ., 31 mars 2010, n° 09-11.803 : *JurisData* n° 2010-002927 ; *D.* 2010, p. 1259, avis D. Sarcelet ; *RTD civ.* 2010, p. 301, obs. J. Hauser), peu importe qu'elle résulte d'une faute de l'administration (Cass. 1re civ., 26 juin 2019, n° 18-12.630 : *JurisData* n° 2019-011767 ; *JCP G* 2019, 915, note G. Raoul-Cormeil et A. Korsakoff). D'autre part, en cas de mainlevée, c'est un régime de responsabilité pour faute qui s'applique. Le fait générateur est ici nécessairement constitué d'une faute de l'Administration. Par conséquent, la question de l'articulation des deux sanctions désormais aux mains de l'ordre judiciaire n'est pas des moindres, car déterminant le régime de responsabilité ensuite applicable pour permettre à l'administré d'obtenir réparation.

Si l'élargissement constant de la compétence de l'ordre judiciaire dans le contentieux des mesures d'admission en soins psychiatriques sans consentement reste sujet à débat dans la doctrine (M.-J. Redor-Fichot, *L'article 66 de la Constitution, le juge administratif et la protection des droits du malade mental* : *CRDF*, n° 12, 2014, p. 29), il n'en reste pas moins que la clarification opérée ici par le juge des conflits apparaît bienvenue car renforçant le principe de légalité et le droit à un recours juridictionnel.

Mots clés : Compétence administrative ou judiciaire. - Hospitalisation d'office. - Annulation d'une mesure d'admission en soins psychiatriques. - Compétence du juge judiciaire

.. **Textes** : CSP, art. L. 3211-12, L. 3211-12-1 et L. 3216-1, réd. L. n° 2011-803, 5 juill. 2011

.. **Encyclopédies** : Administratif, Fasc. 229-50, par Johanne Saison-Demars. - Civil Annexes, V° Soins psychiatriques sans consentement, fasc. 10, par Mathias Couturier

.. **Autres publications LexisNexis** : Fiche pratique n° 3126 : Évolutions possibles de la mesure d'hospitalisation sur demande du représentant de l'État, par Sophie Deligiannis