

Note d'information DGS/SP 3 n° 97-817 du 24 décembre 1997 relative à la motivation et à la notification des arrêtés préfectoraux d'hospitalisation d'office

24/12/1997

Extrait de la circulaire DGS/SD 6 C n° 2001-603 du 10 décembre 2001 relative à la motivation des arrêtés préfectoraux d'hospitalisation d'office :

Dans un arrêt récent (CE, 9 novembre 2001, M. Deslandes, req. n° 235247), la Haute assemblée a considéré " que l'autorité administrative, lorsqu'elle prononce ou maintient l'hospitalisation d'office d'un aliéné, doit indiquer dans sa décision les éléments de droit et de fait qui justifient cette mesure : que si elle peut satisfaire à cette exigence de motivation en se référant au certificat médical circonstancié qui doit être nécessairement établi avant la décision préfectorale, **c'est à la condition de s'en approprier le contenu et de joindre ce certificat à la décision** ".
Ce revirement de jurisprudence entraîne des conséquences importantes par rapport à la pratique actuelle (qui ne peut plus être maintenue sous peine d'annulation) laquelle consiste à dissocier l'arrêté préfectoral, notifié au patient et le certificat médical (sur lequel repose l'essentiel de la motivation) qui ne lui est pas transmis, au moins dans un premier temps, mais peut l'être ensuite, à sa demande, dans le respect du secret médical.

Références : Loi n° 90-527 du 27 juin 1990 ;
Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 ;

Textes abrogés ou modifiés : néant.

La ministre de l'emploi et de la solidarité à Mesdames et Messieurs les directeurs d'agence régionale de l'hospitalisation (pour information) ; Mesdames et Messieurs les préfets de région (direction régionale des affaires sanitaires et sociales [pour information]) ; Mesdames et Messieurs les préfets de département (direction départementale des affaires sanitaires et sociales [pour attribution])

De nombreuses questions relatives soit à l'application de la loi n° 90-527 du 27 juin 1990 soit au contentieux des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux portent sur la motivation et la notification des arrêtés préfectoraux d'hospitalisation d'office.

Vous voudrez bien trouver ci-après quelques éléments d'information tenant compte de la jurisprudence récente en ce domaine.

La motivation des arrêtés préfectoraux d'hospitalisation d'office est prévue à l'article L. 342 du code de la santé publique (CSP) qui dispose que « A Paris, le préfet de police et, dans les départements, les préfets prononcent par arrêté, au vu d'un certificat médical circonstancié, l'hospitalisation d'office [...]. Les arrêtés préfectoraux sont motivés et énoncent avec précision les circonstances qui ont rendu l'hospitalisation nécessaire.

En outre, la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs s'applique notamment en ses articles 1 et 3.

L'article 1er précise que « Les personnes physiques [...] ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. A cet effet doivent être motivées les décisions qui restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police [...]. »

L'article 3 prévoit que « La motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision. »

Par ailleurs l'application des dispositions de l'article 8 du concernant les relations entre l'administration et les usagers

selon lesquelles « les décisions qui doivent être motivées en vertu de la [loi du 11 juillet 1979](#) susvisée ne peuvent légalement intervenir qu'après que l'intéressé a été mis à même de présenter des observations écrites » présente a priori des difficultés s'agissant de malades mentaux hospitalisés sans leur consentement.

Mais sur ce point, le Conseil d'Etat, dans son [arrêt MRS du 3 mars 1995](#), a estimé que « en raison même de son objet, l'article L. 343 [ancien] du code de la santé publique [correspondant à l'actuel L. 342] exclut l'application de l'article 8 du décret du 28 novembre »[précité].

I. - LA MOTIVATION

En préliminaire il convient de signaler que le CE dans son [arrêt BISSERY du 22 décembre 1982](#) a affirmé que la juridiction administrative est compétente pour apprécier la réalité matérielle de la motivation mais non le bien-fondé des motifs - au vu desquels la décision préfectorale d'hospitalisation est prise - qui, de jurisprudence constante, relève de la compétence de l'autorité judiciaire.

L'examen de la motivation à la lumière de la jurisprudence - essentiellement du Conseil d'Etat (CE) - portera d'abord sur la forme de la motivation puis sur son contenu (étant entendu que dans la réalité les deux aspects sont bien entendu liés) et enfin sur sa nécessité dans certains cas particuliers.

A. - La forme de la motivation [modifié par la [circulaire n° 2001-603 du 10 décembre 2001](#), voir en-tête]

- a) L'arrêté préfectoral seul peut suffire à la juridiction administrative pour apprécier la motivation (CE, M.G.G. et autres, GIA, n°s 140157 et 140178 du 25 mai 1994), document 1.
- b) La motivation d'un arrêté préfectoral d'internement d'office par référence à un certificat médical est admise par le CE dès 1911 (veuve Fervel, n° 42759 du 21 juillet 1911), document 2. [voir aussi [CE, M. Francisco, n° 55821 du 18 octobre 1989](#), document 3].
- c) La motivation par référence à un certificat médical est admise par le CE même si le certificat médical n'est pas joint à l'arrêté ([CE, ministère de l'intérieur c/ M.R.C. n°s 127124 et 127878 du 3 mars 1995](#)), document 4.
- d) Est également admise la motivation par référence à un certificat médical alors même que le certificat médical n'est pas joint à l'exemplaire de l'arrêté notifié à l'intéressé ([CE, M.A.B. n° 126050 du 11 juin 1997](#)), document 5.
- e) Il en est de même s'agissant de la motivation par référence à un rapport d'expertise même si ce dernier n'est pas joint à l'arrêté notifié ([CE, M.R.S. n° 126013 du 3 mars 1995](#)), document 6.

B. - Le contenu de la motivation

- a) L'absence de description des circonstances qui ont rendu la mesure nécessaire entraîne l'annulation de l'arrêté préfectoral (tribunal administratif de Nantes, Mme Maillard, n° 89826 du 16 novembre 1989), document 7. Dans le même ordre d'idée, il convient de signaler que dans un arrêt n° 87654 du 2 mai 1990 (ville de Gaillac c/ Mme Migliore), document 8, le CE, s'agissant de mesures municipales provisoires, a annulé un arrêté municipal au motif qu'il ne contenait ni directement ni par référence l'énoncé des considérations de fait qui en constituaient le fondement.
- b) L'indication du lien entre les troubles mentaux et l'ordre public ou la sûreté des personnes ([CE, M. Lambert n°s 69547 et 71747 du 31 mars 1989](#)), document 9 - ou le danger pour autrui ([CE, M. Mayneris n° 129523 du 29 juillet 1994](#)), document 10 - est nécessaire.
- c) En cas de motivation par référence à un certificat médical, le certificat médical doit décrire avec précision l'état mental de l'intéressé ([CE, M.R.C. du 3 mars 1995](#)), document 4 déjà cité. Dans la négative, l'arrêté préfectoral encoure l'annulation ([CE, M. Francisco du 18 octobre 1989](#) précité), document 3. Autre exemple d'arrêté préfectoral insuffisamment motivé : [CE, ministère de l'intérieur et Mme Dessimond-Ricoud](#), n° 103289 du 26 novembre 1990, document 11.

C. - Nécessité de la motivation des arrêtés préfectoraux dans certains cas particuliers

- a) En cas de transfert d'établissement d'un département à l'autre (CE, maire de la commune de Saint-Chamond et autres n° 143702 du 25 mai 1994), document 12.
- b) En cas de sortie sans autorisation - fugue - ([CE, ministère de la santé c/ M. F. D. n° 156220 du 28 mai 1997](#)), document 13.

La motivation de l'arrêté préfectoral peut difficilement être appréciée par la personne concernée si cet arrêté ne lui est pas transmis, d'où l'importance de la notification aux intéressés des arrêtés préfectoraux les concernant.

Mais une difficulté subsiste cependant car, le plus souvent, la motivation de l'arrêté préfectoral se fait par référence à un certificat médical. Or le patient n'a pas directement accès, en vertu du principe du respect du secret médical, à ce certificat.

II. - LA NOTIFICATION

Il convient d'examiner tout d'abord la question de la notification des arrêtés préfectoraux d'une part dans le cadre du contentieux de l'excès de pouvoir, d'autre part dans celui du contentieux indemnitaire. Le dernier point portera sur la difficulté particulière liée aux modalités de la prise de connaissance par le patient du certificat médical au vu duquel s'est appuyé le préfet pour prendre ou maintenir son arrêté d'hospitalisation d'office.

A. - Dans le contentieux de l'excès de pouvoir

- a) Les conditions de notifications de l'arrêté préfectoral sont sans incidence sur sa légalité (CE, M. R. S., n° 126013 du 3 mars 1995), document 14.
- b) L'absence de notification de l'arrêté préfectoral n'a pas pour effet de priver cet arrêté de son caractère exécutoire (CE, M. A., n° 130549 du 11 mars 1996), document 15.
- c) L'article 9 du décret du 28 novembre 1983 précité prévoit que « Les délais de recours ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision ». Le CE, dans son arrêt M. G. G., n° 152082 du 25 mai 1994, document 16, a considéré que la notification faisait courir le délai de recours pour les personnes internées quel qu'ait été leur état de santé à la date de signature de l'avis de réception.

B. - Dans le contentieux indemnitaire

Le CE, dans son arrêt Mme Doursoux, n° 35666 du 22 octobre 1986, document 17, puis la cour administrative d'appel de Lyon dans son arrêt Mlle Marlouiset, n° 91LY01088 du 9 mars 1993, document 18, ont estimé qu'en ne notifiant pas la décision à la personne concernée, le préfet commet une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

C. - Difficulté liée aux modalités de prise de connaissance par le patient des certificats médicaux se rapportant à son hospitalisation d'office

- a) La position de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

Dans sa séance du 29 mai 1997, la CADA a estimé que « le registre d'établissement est un document administratif dont les extraits sont communicables sans l'intermédiaire d'un médecin pour les certificats médicaux qui y sont reportés », document 19. La CADA rappelle toutefois qu'elle « a un pouvoir d'avis et non de décision. Ce sont les tribunaux qui, en cas de litige sur un refus de communication, ont le dernier mot », document 20.

- b) S'agissant de ces mêmes certificats médicaux, le CE considère au contraire, dans son arrêt le ministre de l'intérieur c/ M. F. D. n° 112856 du 3 mars 1995, document 21, (en vue notamment de se prononcer sur la motivation d'un arrêté préfectoral attaqué) qu'il y a lieu d'enjoindre à l'administration de communiquer au médecin désigné par le requérant le certificat médical concerné (afin que le requérant décide le cas échéant d'autoriser le CE à en prendre connaissance).

Cette position est conforme à la loi n° 91-748 du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière qui fait obligation aux établissements de santé publics ou privés de communiquer aux personnes recevant ou ayant reçu des soins, sur leur demande, et par l'intermédiaire du praticien qu'elles désignent à cet effet, les informations médicales contenues dans leur dossier médical [art. R. 710-2-2 du code de la santé publique].

Il convient de signaler enfin, bien que ne concernant pas un arrêté préfectoral d'hospitalisation d'office mais une décision d'admission en placement volontaire (ancienne hospitalisation sur demande d'un tiers [HDT]) du directeur, que le Conseil d'Etat a jugé que la décision d'admission que prend le directeur de l'établissement auquel est présenté une demande de placement volontaire n'a pas à être motivée (CE, Waksman c/ santé, n° 132281 du 25 mai 1994), document 22.

Indépendamment de la procédure contentieuse, dans le souci de garantir les droits de la personne, on ne peut manquer de s'interroger sur l'intérêt qu'il y aurait à faire figurer directement la motivation de la mesure d'hospitalisation sans consentement sur l'arrêté préfectoral d'hospitalisation d'office ou sur la décision d'HDT du directeur d'hôpital.
<http://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/note-dinformation-dgssp-3-n-97-817-du-24-decembre-1997-relative-a-la-motivation-et-a-la-notification-des-arretes-prefectoraux-dhospitalisation-doffice/>

Le sous-directeur de la santé des populations, C. d'Autume

Nota : Les documents 1 à 22 figurant en annexe de la présente note d'information envoyée aux DDASS ne sont pas publiés au Bulletin officiel du ministère des affaires sociales. Ils peuvent être obtenus en s'adressant aux juridictions administratives concernées.