https://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/ce-28-juillet-2000-m-x/
CE, 28 juillet 2000, M. X.
28/07/2000
Section du contentieux, sur le rapport de la 1ère sous-section - N° 151068 -
Séance du 30 juin 2000, lecture du 28 juillet 2000 - M. X
Vu la requête, enregistrée le 20 août 1993 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour M. X demandant au Conseil d'Etat :
1°) d'annuler le jugement en date du 2 avril 1992 par lequel le tribunal administratif de Rennes a rejeté ses demandes tendant, d'une part, à l'annulation 1°) de la décision du directeur du centre hospitalier spécialisé de Saint-Avé du 6 février 1986 le maintenant en placement d'office, 2°) de la décision du 18 mars 1980 du directeur du centre hospitalier spécialisé de Sarreguemines l'admettant en placement d'office, 3°) de la décision du 3 février 1987 du directeur du centre hospitalier spécialisé de Saint-Avé l'admettant en placement d'office, 4°) de l'arrêté du préfet du Morbihan du 6 février 1986, le maintenant en placement d'office, 5°) de la décision du 10 février 1984 du directeur du centre hospitalier spécialisé de Saint-Avé l'admettant en placement d'office, 6°) de l'arrêté du 28 janvier 1980 du préfet du Morbihan ordonnant son placement d'office au centre hospitalier spécialisé de Saint-Avé, 7°) de la décision du 28 janvier 1980 du directeur du centre hospitalier spécialisé de Saint-Avé l'admettant en placement d'office, 8°) de l'arrêté du 7 mars 1980 du préfet du Morbihan décidant son transfert au centre hospitalier spécialisé de Sarreguemines, 9°) de l'arrêté du 7 février 1984 du préfet de la Moselle décidant son transfert au centre hospitalier spécialisé de Saint-Avé, d'autre part, à la condamnation de l'Etat à lui verser une somme de 4 644 990 F en réparation du préjudice subi du fait des conditions illégales et irrégulières de son internement d'office, cette somme portant intérêts à compter du 20 juin 1988 ;
2°) d'annuler pour excès de pouvoir ces décisions et de faire droit à ses conclusions indemnitaires ;
3°) de condamner le centre hospitalier spécialisé de Saint-Avé à lui verser la somme de 10 000 F au titre des frais irrépétibles de première instance et d'appel, du centre hospitalier spécialisé de Sarreguemines à lui verser la somme de 5 000 F et de l'Etat la somme supplémentaire de 20 000 F ;
Vu les autres pièces du dossier ; la Constitution ; la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; le pacte international des droits civils et politiques ; le code de la santé publique ; le code de procédure pénale ; la loi des 16-24 août 1790 ; la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 ; la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 ; la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ; le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ; l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;
Sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre de l'intérieur et le centre hospitalier spécialisé de Saint-Avé :
Considérant qu'en vertu de l'article 39 du décret du 19 décembre 1991, pris pour l'application de la loi du 10 juillet 1991, lorsqu'une demande d'aide juridictionnelle en vue de se pourvoir devant le Conseil d'Etat est adressée au bureau d'aide juridictionnelle établi près cette juridiction avant l'expiration du délai imparti pour le dépôt du pourvoi ou des mémoires, ce délai est interrompu ; que selon ces mêmes dispositions : "Un nouveau délai court à compter du jour de la réception par l'intéressé de la notification de la décision du bureau d'aide juridictionnelle (...)" ; que si, en application du dernier alinéa de l'article 23 de la loi précitée du 10 juillet 1991, l'intéressé qui s'est vu refuser l'aide juridictionnelle demandée en vue de se pourvoir devant le Conseil d'Etat peut, selon le motif de la décision, soit former un recours devant le président de la section du contentieux, soit demander au bureau d'aide juridictionnelle une nouvelle délibération, il ne résulte ni de ces dispositions, ni d'aucune autre de la loi et du décret précités que ce recours ait pour effet d'interrompre à nouveau le délai du recours contentieux ; que, dès lors, l'intéressé doit, à peine de forclusion, introduire son recours contentieux dans les deux mois suivant la notification de la première décision du bureau d'aide juridictionnelle, quel que soit le sort réservé au recours ou à la demande de nouvelle délibération qu'il a présenté à la suite de cette décision ; que, toutefois, le principe à valeur constitutionnelle du droit d'exercer un recours juridictionnel, rappelé par les stipulations du paragraphe I de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales interdit, en raison de l'objet même de l'aide juridictionnelle, qui est de faciliter l'exercice de ce droit, que la forclusion résultant de la règle énoncée ci-dessus puisse être opposée à un requérant lorsqu'il n'en a pas été expressément informé au préalable ;
Considérant que M. X a présenté le 27 mai 1992 une demande d'aide juridictionnelle en vue de se pourvoir en appel devant le Conseil d'Etat contre un jugement rendu le 2 avril 1992 par le tribunal administratif de Rennes ; que l'aide juridictionnelle lui a été refusée par une décision du bureau d'aide juridictionnelle établi auprès du Conseil d'Etat en date du 14 avril 1993, dont il a reçu notification le 24 mai 1993 ; que si cette notification mentionnait les voies de recours prévues à l'article 23 de la loi précitée du 10 juillet 1991, elle n'indiquait pas les conséquences de tels recours sur la computation du délai du recours contentieux ; que, par suite, la requête de M. X, bien qu'enregistrée plus de deux mois après la notification de la décision du bureau d'aide juridictionnelle en date du 14 avril 1993, est recevable ;
En ce qui concerne la légalité des décisions attaquées :
Sur l'intervention du Groupe Information Asiles :
Considérant que le Groupe Information Asiles a intérêt à l'annulation du jugement et des décisions attaquées ; qu'ainsi, son intervention au soutien de la requête est recevable ;
Sur les conclusions de M. X :
Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. X, sous l'empire d'une crise paranoïaque, a commis des actes d'une particulière gravité le 1er décembre 1979 au Palais à Belle-Ile, à la suite desquels il a été inculpé "d'assassinat, tentative d'assassinat, violences et voie de fait avec arme" puis placé en détention ; qu'à la demande du procureur de la République, il a fait l'objet le 28 janvier 1980 d'un placement d'office en hôpital psychiatrique décidé par le préfet du Morbihan ; qu'il demande l'annulation de cette décision ainsi que de l'ensemble des actes qui ont concouru à son internement jusqu'à sa sortie en mars 1987 ;
Sur l'arrêté du préfet du Morbihan en date du 28 janvier 1980 ordonnant le placement d'office de M. X :
Sur les moyens tirés du défaut de motivation formelle de l'arrêté attaqué et de l'absence d'information de l'intéressé sur les motifs de son internement :
Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 343 du code de la santé publique,

dans sa rédaction en vigueur avant l'intervention de la loi du 27 juin 1990
: "A Paris, le préfet de police, et, dans les départements, les préfets ordonneront d'office le placement, dans un établissement d'aliénés, de toute personne (...), dont l'état d'aliénation compromettrait l'ordre public ou la sûreté des personnes. - Les ordres des préfets seront motivés et devront énoncer les circonstances qui les auront rendus nécessaires" ; qu'aux termes de l'article L. 347 du même code : "Les procureurs de la République seront informés de tous les ordres donnés en vertu des articles L. 343, 344, 345 et 346 (...) Ces ordres seront notifiés au maire du domicile des personnes soumises au placement qui en donnera immédiatement avis aux familles (...) Ces diverses notifications (...) seront faites dans les formes et délais énoncés en l'article L. 335" ; que selon l'article L. 335, dans les trois jours, le préfet notifie au procureur de la République les noms, prénoms, profession de la personne placée et "les causes du placement" ;
Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 5 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : "1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales : (...) e) s'il s'agit de la détention régulière (...) d'un aliéné (...) - 2. Toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation (...)" et qu'aux termes du paragraphe 2 de l'article 9 du pacte international relatif aux droits civils et politiques :"Tout individu arrêté sera informé, au moment de son arrestation, des raisons de cette arrestation" ;
Considérant qu'il résulte de la combinaison des dispositions et stipulations précitées que l'autorité administrative, lorsqu'elle prend à l'égard d'un aliéné une mesure de placement d'office, doit, d'une part, indiquer dans sa décision les considérations de droit et les circonstances de fait qui justifient cette mesure, d'autre part, une fois la décision prise, et sans préjudice des obligations lui incombant en application de l'article L. 347 précité, informer le plus rapidement possible de ces motifs l'intéressé, d'une manière appropriée à son état ; que si la méconnaissance de la première obligation entache d'illégalité la décision de placement d'office et entraîne son annulation par le juge de l'excès de pouvoir, le défaut d'accomplissement de la seconde, qui se rapporte à l'exécution de la mesure de placement d'office, ne peut être sanctionné par ce juge ; que dans cette dernière hypothèse, il appartient à l'intéressé de demander au juge judiciaire, compétent pour statuer sur les conséquences dommageables de l'ensemble des irrégularités commises à l'occasion ou à la suite de la mesure de placement d'office, la réparation du préjudice résultant de la faute commise par l'administration en ne satisfaisant pas à cette obligation d'information postérieure au placement d'office ;
Considérant que l'arrêté de placement d'office du 28 janvier 1980 mentionne dans ses visas la demande du procureur de la République tendant à ce qu'un arrêté d'internement soit pris à l'encontre de M. X et énonce, au vu du rapport d'expertise médico-légale du 21 décembre 1979, que "M. X (...) inculpé d'assassinat, tentative d'assassinat, violences et voies de fait avec arme, était en état de démence au moment des faits qui lui sont reprochés", en concluant à la nécessité de placement de l'intéressé dans un hôpital psychiatrique ; qu'ainsi, alors même que le rapport d'expertise n'a pas été annexé à l'arrêté, ce dernier est suffisamment motivé au regard tant des dispositions précitées de l'article L. 343 du code de la santé publique que des stipulations internationales mentionnées ci-dessus ; que le moyen tiré du défaut de motivation de l'acte attaqué doit, dès lors, être écarté ;
Considérant, ainsi qu'il a été dit précédemment, que le moyen tiré de ce que le préfet n'aurait pas régulièrement notifié à M. X l'arrêté litigieux ou porté à sa connaissance les motifs de celui-ci est inopérant à l'appui de conclusions tendant à l'annulation de cet arrêté ;
Sur les moyens tirés de l'irrégularité de la procédure préalable au placement d'office :
Considérant, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, que l'arrêté de placement d'office a été pris par le préfet à la demande du procureur de la République, alors que M. X était détenu à la maison d'arrêt de Lorient ; qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne subordonnait l'édiction d'une telle mesure à l'intervention préalable d'une levée d'écrou ou d'une ordonnance de non-lieu ;
Considérant qu'en raison même de son objet, l'article L. 343 du code de la santé publique exclut l'application de l'article 8 du décret du 28 novembre 1983 selon lequel les décisions qui doivent être motivées en vertu de la loi du 11 juillet 1979 ne peuvent intervenir qu'après que l'intéressé a été mis à même de présenter ses observations ;
Sur les autres moyens :
Considérant qu'en se fondant sur un rapport d'expertise médico-légal qui lui avait été communiqué par le procureur de la République, le préfet n'a pas violé le secret de l'instruction ; qu'en reprenant, dans la stricte mesure nécessaire à l'obligation de motivation résultant de l'article L. 343 du code de la santé publique, les conclusions dudit rapport, il n'a pas non plus porté une atteinte illégale au secret médical ;
Considérant que l'intervention d'une mesure de placement d'office ne fait pas obstacle à ce que la personne qui en fait l'objet saisisse, comme l'a fait l'intéressé, le juge administratif pour contester la régularité de cette décision ou, comme le permet l'article L. 351 du code de la santé publique, le juge judiciaire pour remettre en cause le bien-fondé de son internement ; qu'ainsi, et en tout état de cause, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué méconnaîtrait les stipulations du paragraphe 4 de l'article 5 et du paragraphe I de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que du paragraphe 4 de l'article 9 du pacte international relatif aux droits civils et politiques ne peut qu'être écarté ;
Sur la légalité de l'arrêté du préfet du Morbihan du 7 mars 1980 ordonnant le transfert de M. X au centre hospitalier spécialisé de Sarreguemines :
Sur la légalité externe :
Considérant que le préfet du département dans lequel est hospitalisé un malade interné d'office est compétent pour décider seul, en vertu de ses pouvoirs de police spéciale des aliénés, le transfert de ce malade vers un autre établissement, même si ce dernier est situé dans un autre département ; que, par suite, l'arrêté par lequel le préfet du Morbihan a prononcé le transfert de l'intéressé à l'unité pour malades difficiles du centre hospitalier spécialisé de Sarreguemines n'avait pas à être pris conjointement avec le préfet de la Moselle ;
Considérant que cet arrêté est suffisamment motivé ; que la circonstance qu'il n'aurait pas été notifié à la famille de M. X est sans influence sur sa légalité ;
Sur la légalité interne :
Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, compte tenu de la nature des soins qu'exigeait l'état de santé de l'intéressé et du petit nombre ainsi que de l'implantation géographique des établissements comportant alors une unité pour malades difficiles, le préfet, en décidant le transfert de M. X d'un établissement situé dans le Morbihan, où résidait sa famille, vers un établissement situé en Moselle, n'a pas porté au droit de M. X au respect de sa vie familiale une atteinte disproportionnée aux buts en vue desquels a été prise la mesure, et n'a ainsi pas méconnu les stipulations de l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
Considérant que le moyen tiré de la violation des stipulations de l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'est pas assorti de précisions suffisantes pour en apprécier le bien-fondé ;
Sur la légalité de l'arrêté du préfet de Moselle en date du 7 février 1984 ordonnant le transfert de M. X vers le centre hospitalier spécialisé de Saint-Avé :
Considérant que, pour les mêmes raisons que celles qui viennent d'être indiquées ci-dessus, l'arrêté de transfert susvisé n'avait pas à être pris conjointement avec le préfet du Morbihan ; qu'il est suffisamment motivé ; que la circonstance qu'il n'aurait pas été notifié à la famille de M. X est sans influence sur sa légalité ;
Sur la légalité de la décision du préfet du Morhiban en date du 6 février 1986 ordonnant le maintien de M. X au centre hospitalier spécialisé de Saint-Avé :
Considérant qu'aux termes de l'article L. 345 du code de la santé publique, dans sa rédaction alors en vigueur : "Les chefs, directeurs ou préposés, responsables des établissements seront tenus d'adresser aux préfets, dans le premier mois de chaque semestre, un rapport rédigé par le médecin de l'établissement sur l'état de chaque personne qui y sera retenue, sur la nature de sa maladie et les résultats du traitement./Le préfet prononcera sur chacune individuellement, ordonnera sa maintenue dans l'établissement ou sa sortie" ;
Considérant que M. Y, secrétaire général de la préfecture du Morbihan disposait, en vertu d'un arrêté du préfet du Morbihan du 22 avril 1985 régulièrement oublié, d'une délégation lui permettant de signer la décision attaquée ;
Considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit à l'autorité administrative de prendre, au vu de l'état semestriel susmentionné, une décision qui prenne la forme d'un arrêté collectif ; que l'état semestriel dressé le 7 janvier 1986 par le centre hospitalier spécialisé de Saint-Avé, dont le préfet s'est approprié le contenu, mentionne, conformément aux prescriptions législatives, l'état de chaque personne retenue, et notamment celui de M. X, la nature de sa maladie et les résultats de son traitement ; que, dès lors, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de la décision attaquée doit être écarté ; que si M. X fait valoir que la décision du préfet ne lui a pas été notifiée, cette circonstance est, en tout état de cause, sans incidence sur sa légalité ;
Considérant enfin que le moyen tiré de la méconnaissance des stipulations du paragraphe 2 de l'article 5 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit, pour les mêmes raisons que celles qui ont été énoncées à l'occasion de la contestation de la mesure initiale de placement d'office, être écarté comme inopérant ;
Sur la légalité des "décisions" du directeur du centre hospitalier spécialisé de Saint-Avé des 28 janvier 1980, 10 février 1984, 6 février 1986 et 3 février 1987 et du directeur du centre hospitalier spécialisé de Sarreguemines du 18 mars 1980 prononçant l'admission de M. X dans leurs établissements :
Considérant que la circonstance que M. X n'a pas eu, à la date de ses admissions dans les centres hospitaliers spécialisés de Saint-Avé et de Sarreguemines, notification des arrêtés prononçant son placement d'office, son transfert ou son maintien dans ces établissements, n'a pas eu pour effet de priver ces arrêtés de leur caractère exécutoire ; qu'il suit de là qu'en admettant M. X dans leurs établissements, les directeurs de centres hospitaliers spécialisés concernés se sont bornés à exécuter les décisions de placement d'office édictées par le préfet et n'ont pas pris eux-mêmes de nouvelles décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ;
Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. X n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation des décisions susmentionnées ;
En ce qui concerne les conclusions indemnitaires :
Sur l'intervention du Groupe Information Asiles :
Considérant que, dans les litiges de plein contentieux, sont seules recevables à former une intervention les personnes qui se prévalent d'un droit auquel la décision à rendre est susceptible de préjudicier ; que le Groupe Information Asiles ne se prévaut pas d'un droit de cette nature ; que, dès lors, son intervention n'est pas recevable ;
Considérant, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, qu'il résulte des articles L. 333 et suivants du code de la santé publique que l'autorité judiciaire est seule compétente, lorsque la juridiction administrative s'est prononcée sur la régularité de la décision administrative qui ordonne le placement ou son maintien, pour statuer sur les conséquences dommageables de l'ensemble des irrégularités entachant la mesure de placement d'office critiquée ; qu'ainsi, les conclusions indemnitaires de M. X doivent être rejetées comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître ; que M. X n'est, dès lors, pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a rejeté ses conclusions indemnitaires ;
Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 :
Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que l'Etat et les centres hospitaliers spécialisés de Saint-Avé et de Sarreguemines, qui ne sont pas dans la présente instance les parties perdantes, soient condamnés à verser à M. X la somme qu'il demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de condamner M. X à payer au centre hospitalier spécialisé de Saint-Avé la somme qu'il demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;
Décide :
Article 1er : L'intervention du Groupe Information Asiles au soutien des conclusions à fin d'annulation présentées par M. X est admise.
Article 2 : L'intervention du Groupe Information Asiles au soutien des conclusions indemnitaires de la requête de M. X n'est pas admise.
Article 3 :

La requête de M. X est rejetée
.
Article 4 : Les conclusions du centre hospitalier spécialisé de Saint-Avé tendant à l'application des dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 sont rejetées.
Article 5 : La présente décision sera notifiée à M. X, au Groupe Information Asiles, au centre hospitalier spécialisé de Saint-Avé, au centre hospitalier spécialisé de Sarreguemines, au ministre de l'intérieur et au ministre de l'emploi et de la solidarité.