



RAPPORT N°

CONFIDENTIALITÉ :

COMMISSION : Contrôle des lieux de privation de liberté

MOTS CLÉS : Droits des patients hospitalisés sans consentement

- **RAPPORT TENDANT A L'INTERVENTION VOLONTAIRE DU CONSEIL DE L'ORDRE AU SOUTIEN DE DEUX QPC RELATIVES A L'INTERVENTION D'UN AVOCAT AUX COTES DU PATIENT LORS DU CONTROLE DES MESURES D'ISOLEMENT ET DE CONTENTION (QPC N° 2023-1040 ET 2023-1041)**

RAPPORTEURS :

Céline LASEK
Emmanuel MERCINIER

DATE DE LA REDACTION :

4 février 2023

BATONNIER EN EXERCICE :

*Madame la Bâtonnière Julie COUTURIER
Monsieur le Vice-Bâtonnier Vincent NIORE*

DATE DE PRESENTATION AU CONSEIL :

7 février 2023

CONTRIBUTEURS :

*Letizia MONNET-PLACIDI, Avocate au Barreau de Paris
Corinne VAILLANT, Avocate au Barreau de Paris*

TEXTES CONCERNES :

- Article L 3222-5-1 du code de la santé publique
- Article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

RESUME :

Le code de la santé publique prévoit la possibilité, s'agissant de personnes hospitalisées sans consentement en psychiatrie, de recourir à des mesures exceptionnelles d'isolement et/ou de contention.

Ces mesures, encadrées par la Loi, font l'objet d'une information et d'un contrôle du juge des libertés et de la détention. Cependant, la Loi ne prévoit pas l'assistance systématique d'un avocat dans le cadre de cette procédure. Par décisions du 26 janvier 2023, la première chambre civile de la Cour de cassation a transmis au Conseil constitutionnel deux QPC. La première porte sur l'absence de prévision par la Loi d'une information du patient, dès le début de la mesure d'isolement et/ou de contention, quant à la possibilité de saisir le juge des libertés et de la détention et d'être assisté d'un avocat. La seconde porte plus précisément sur l'absence de dispositions prévoyant l'intervention systématique d'un avocat lorsque le juge des libertés statue sur ces mesures.

CHIFFRES CLES :

Près de 90.000 personnes par an en France font l'objet d'une mesure d'hospitalisation sous contrainte



TEXTE DU RAPPORT

1. Difficultés tenant à l'information et à l'accès à un avocat des patients faisant l'objet de mesures d'isolement et/ou de contention

Le code de la santé publique prévoit un contrôle, par l'autorité judiciaire, de l'hospitalisation en vue de soins psychiatriques sans consentement.

Ce contrôle est opéré par le juge des libertés et de la détention. Ce dernier doit statuer dans les 12 jours du prononcé de la mesure, puis tous les 6 mois. Il peut en outre être saisi à tout moment d'une demande de mainlevée de l'hospitalisation sans consentement.

L'intervention d'un avocat est prévue par les textes de façon systématique.

En revanche, il existe une réelle difficulté quant aux modalités de contrôle du placement en isolement et/ou sous contention des patients hospitalisés sans consentement.

L'article L. 3222-5-1 du code de la santé publique prévoit :

« L'isolement et la contention sont des pratiques de dernier recours et ne peuvent concerner que des patients en hospitalisation complète sans consentement. Il ne peut y être procédé que pour prévenir un dommage immédiat ou imminent pour le patient ou autrui, sur décision motivée d'un psychiatre et uniquement de manière adaptée, nécessaire et proportionnée au risque après évaluation du patient. »

Le recours à ces mesures particulièrement attentatoires à la liberté est donc strictement encadré depuis la Loi du 22 janvier 2022 (avant 2020, ces mesures étaient considérées comme d'ordre purement médical, sans contrôle du juge).

La mesure d'isolement est prise pour une durée maximale de 12 heures. Elle peut être renouvelée dans la limite d'une durée totale de 48 heures. Mais elle peut ensuite être renouvelée, sans limitation de durée, à titre exceptionnel.

La mesure de contention est quant à elle prononcée pour une durée maximale de 6 heures. Elle peut être renouvelée dans la limite d'une durée totale de 24 heures. Mais cette mesure peut, elle aussi, ensuite être renouvelée à titre exceptionnel au-delà de ces délais.

Le contrôle de ces mesures est effectué par le Juge des Libertés et de la Détention. Au-delà d'une information régulière, il doit être saisi pour statuer sur le maintien de ces mesures (la décision devant intervenir dans les 24 heures de la saisine) :

- au terme d'un délai de 48 heures en matière de contention
- au terme d'un délai de 72 heures en matière d'isolement
- puis, à des intervalles réguliers si les mesures se prolongent.

Le patient peut en outre, à tout moment, saisir le JLD pour solliciter qu'il soit mis fin à la mesure. Ce dernier statue suivant une procédure écrite. Cependant, le patient peut solliciter d'être entendu ou qu'une audience se tienne. Deux difficultés se présentent.

En premier lieu, la Loi ne prévoit pas d'obligation, pour le médecin, d'informer le patient, dès son placement sous mesure d'isolement ou de contention, de sa possibilité de saisir le JLD afin d'obtenir la mainlevée de cette mesure. Elle ne prévoit pas, a fortiori, d'information du droit d'être assisté d'un avocat à ce stade.

En second lieu, s'agissant de la procédure devant le JLD prévue par la Loi dans les délais précités, le texte ne prévoit pas d'intervention systématique d'un avocat. Le patient doit ici être informé de son droit à être assisté d'un avocat, mais

ce droit s'avère difficilement effectif. En effet, par principe, les patients placés sous régime d'isolement ou de contention, sont souvent dans un état de particulière agitation et, dès lors, très fortement sédatisés.

Cette circonstance amène très fréquemment (pour ne pas dire systématiquement) les médecins à considérer que le patient n'est pas en état de comprendre ses droits. Ils cochent alors une simple case sur le formulaire de requête au JLD mentionnant « *Impossibilité de recueillir son accord et/ou de l'informer en raison de son état de santé* ».

Dans cette hypothèse, le patient, qui se trouve par définition dans un état de vulnérabilité particulière, et sujet d'une atteinte grave à sa liberté, se voit privé de l'assistance d'un avocat, faute d'avoir pu en faire la demande.

Le JLD statue dès lors sans intervention d'un avocat pour le patient, faute pour la Loi de prévoir une intervention systématique d'un avocat dans ces hypothèses.

Il convient de préciser que, face à cette carence des textes, les pratiques diffèrent selon les tribunaux. Ainsi, par exemple, au sein du TJ de Bobigny (comme dans d'autres tribunaux), les services du JLD sollicitent systématiquement l'intervention d'un avocat commis d'office en cas d'impossibilité pour le patient de se voir notifier ses droits et donc d'en faire la demande.

A Paris, la pratique est inverse : à défaut d'exercice de son droit par le patient, aucun avocat n'intervient. Et ce, alors qu'une permanence d'astreinte a été mise en place, constituée d'une centaine de confrères spécialement formés (17 heures de formation, validation par un QCM, tutorat).

Cette pratique, face au silence de la Loi, porte une atteinte grave aux droits de patients faisant l'objet des mesures les plus attentatoires possibles à la liberté (et qui, dans la pratique, peuvent parfois se prolonger pendant plusieurs semaines).

Par deux arrêts rendus le 26 janvier 2023, la première chambre civile de la Cour de cassation a transmis au Conseil constitutionnel deux QPC formulées comme suit, chacune étant posée au nom d'un particulier :

« Les dispositions de l'article L. 3222-5-1 du code de la santé publique, en ce qu'elles ne prévoient pas d'obligation pour le directeur de l'établissement spécialisé en psychiatrie ou pour le médecin d'informer le patient soumis à une mesure d'isolement ou de contention – et ce dès le début de la mesure – de la voie de recours qui lui est ouverte contre cette décision médicale sur le fondement de l'article L. 3211-12 du même code et de son droit d'être assisté ou représenté par un avocat choisi, désigné au titre de l'aide juridictionnelle ou commis d'office, est-il conforme à la Constitution et notamment au principe constitutionnel des droits de la défense, du droit à une procédure juste et équitable, au principe de dignité de la personne, à la liberté fondamentale d'aller et venir et du droit à un recours effectif, ainsi qu'à l'objectif à valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice résultant des articles 12, 15 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ? » (Civ. 1re, 26 janv. 2023, FS-B, n° 22-40.019)

« Le II de l'article L. 3222-5-1 du code de la santé publique est-il contraire à la Constitution en ce qu'il porte atteinte aux principes du respect des droits de la défense qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et au respect de la liberté individuelle que l'article 66 de la Constitution place sous la protection de l'autorité judiciaire, en ne prévoyant pas l'intervention systématique d'un avocat au côté du patient lors du contrôle des mesures d'isolement et de contention ? » Civ. 1re, 26 janv. 2023, FS-B, n° 22-40.021

Mmes Letizia MONNET-PLACIDI et Corinne VAILLANT, avocates au barreau de Paris, animant le groupe d'avocats spécialement formés susvisé, ont suggéré que le Conseil de l'Ordre intervienne volontairement devant le Conseil constitutionnel.

La carence de la Loi ayant pour effet, en pratique, de priver de l'assistance d'un avocat des personnes à la liberté desquelles il est très gravement porté atteinte, l'intervention du Conseil de l'Ordre sollicitée apparaît en effet légitime et opportune.

2. Recevabilité de l'intervention volontaire du Conseil de l'ordre

Le règlement intérieur du Conseil constitutionnel du 4 février 2010, adopté par décision n° 2010-117, détermine les règles de procédure applicables dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Son article 6, modifié par décision n° 2011-120, dispose en son alinéa 2 :

« (al.2) Lorsqu'une personne justifiant d'un intérêt spécial adresse des observations en intervention relatives à une question prioritaire de constitutionnalité avant la date fixée en application du troisième alinéa de l'article 1er et mentionnée sur le site internet du Conseil constitutionnel, celui-ci décide que l'ensemble des pièces de la procédure lui est adressé et que ces observations sont transmises aux parties et autorités mentionnées à l'article 1er. Il leur est imparti un délai pour y répondre. En cas d'urgence, le président du Conseil constitutionnel ordonne cette transmission. »

Il s'agit d'une consécration textuelle de la jurisprudence antérieure du Conseil constitutionnel ayant admis le principe de l'intervention d'un tiers à une QPC par observations écrites et à l'audience (par exemple : Cons. const., 7 oct. 2010, déc. n° 2010-42 QPC ; Cons. const., 26 novembre 2010, déc. n° 2010 71 QPC).

« L'intérêt spécial », exigé à l'article 6 du règlement, est la seule condition de recevabilité d'une intervention par observations à une QPC. S'il n'est pas défini par le Conseil constitutionnel, il se déduit néanmoins de la pratique de celui-ci que l'intervention est admise « *lorsque l'intervenant a posé une question prioritaire de constitutionnalité identique* », est « *l'une des seules personnes auxquelles la loi s'applique* » ou a « *un intérêt très spécifique, souvent au niveau national, au maintien ou à l'abrogation de la loi.* »¹

C'est au titre de cet « *intérêt très spécifique* » que les syndicats et organisations professionnelles sont régulièrement admis à présenter des observations devant le Conseil constitutionnel. Ils sont en effet les représentants d'un intérêt catégoriel national, celui d'une profession. Ainsi de :

- l'intervention d'un syndicat de journalistes à l'appui d'une QPC présentée par une société de presse (Cons. const., 14 mai 2012, déc. n° 2012-243/244/245/246 QPC) ;
-
- l'intervention de la Conférence générale des juges consulaires de France à l'appui d'une QPC rendue à propos des tribunaux de commerce (Cons. const., 4 mai 2012, déc. n° 2012-241 QPC).

Plus spécialement, s'agissant de la profession d'avocat, ont notamment été admises les interventions :

- de l'association ACE-Avocats, ensemble à l'appui d'une QPC portant sur les dispositions du code de procédure pénale régissant la perquisition d'un cabinet ou d'un domicile d'avocat (Cons. const, 19 janvier 2023, déc. n° 2022-1031 QPC) ;
- du Conseil National des Barreaux et de l'Ordre des avocats des barreau des Hauts-de-Seine, de Lyon et de Versailles dans le cadre d'une QPC portant sur l'article 9 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (Cons. const, 4 mai 2018, déc. n° 2018-704 QPC) ;
- du Syndicat des avocats de France à l'appui d'une QPC portant sur la désignation d'un avocat choisi dans le cadre d'une garde à vue en matière de terrorisme (Cons. const, 17 février 2012, déc. n° 2011-223 QPC).

L'article 17 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 dispose :

« Le conseil de l'ordre a pour attribution de traiter toutes questions intéressant l'exercice de la profession et de veiller à l'observation des devoirs des avocats ainsi qu'à la protection de leurs droits.

*Sans préjudice des dispositions de l'article 21-1, il a pour tâches, notamment :
[...]*

¹ E. PIWNICA, « Le changement de culture opéré par l'arrivée de la question prioritaire de constitutionnalité », Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel N°58, janvier 2018 ; citant M. GUILLAUME, « Question prioritaire de constitutionnalité », Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, § 287

5° De traiter toute question intéressant l'exercice de la profession, la défense des droits des avocats et la stricte observation de leurs devoirs ; »

L'article P.63.1 du RIBP précise :

« Le Conseil de l'Ordre exerce toutes les attributions prévues par la loi, les règlements et les usages [...] Le bâtonnier a qualité pour représenter l'Ordre dans tous les actes de la vie civile, auprès des pouvoirs publics, des autorités et des tiers, il peut ester en justice au nom de l'Ordre. »

Les deux QPC pendantes portent sur la méconnaissance par la loi du droit fondamental de toute personne à la liberté de laquelle il est porté atteinte à être assistée par un avocat. Toute personne justifiant d'un intérêt spécial à ces questions est recevable à intervenir volontairement à la procédure. Le Conseil de l'Ordre des avocats de Paris ayant pour mission de traiter toutes questions intéressant l'exercice de la profession, il apparaît justifier d'un intérêt spécial à ces QPC et, dès lors, recevable à intervenir volontairement à la procédure.

En définitive, l'intervention du Conseil de l'Ordre sollicitée étant légitime, opportune et recevable, il est proposé d'y procéder.

Cette intervention doit être formalisée avant le 15 février 2023.

PROJET DE DELIBERATION

« Siégeant lors de sa séance du 7 février 2023, le Conseil de l'Ordre a voté l'intervention volontaire par sa Bâtonnière devant le Conseil constitutionnel au soutien des questions prioritaires de constitutionnalité n° 2023-1040 et 2023-1041 transmises au Conseil constitutionnel par la 1^{ère} chambre civile de la Cour de cassation par arrêts du 26 janvier 2023 (arrêt n° 152 FS+B affaire n° D 22-40.019 et arrêt n° 153 FS+B affaire n° F22-40.021) relatives à la conformité des dispositions de l'article L 3222-5-1 du code de la santé publique à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. Le Conseil a désigné à cette fin Maître François MOLINIÉ, avocat aux Conseils. »

Documents annexés :

- Tableau des délais de durée et contrôle des mesures
- Exemples de saisine JLD et de notification des droits au patient
- Arrêts du 26 janvier 2023