

AJDA 2003 p. 254

L'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police est légale

Jugement rendu par Tribunal administratif de Paris

30 octobre 2002

n° 006413

Sommaire :

Le préfet de police de Paris a pu légalement créer, au sein de son administration, en vertu des pouvoirs d'organisation du service dont il dispose, une structure particulière destinée à assurer la rétention temporaire des personnes dont le comportement révèle des troubles mentaux. Les décisions de rétention selon la procédure prévue à l'article L. 343 du code de la santé publique sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir ; elles ne contreviennent donc pas aux dispositions de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Texte intégral :

Vu la requête, enregistrée le 17 avril 2000, présentée par le Groupe Information Asiles, sis 14 rue des Tapisseries, 75017 Paris ; le Groupe Information Asiles demande que le Tribunal :

1°) annule la décision implicite, par laquelle le préfet de police a refusé de prononcer la fermeture de l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police ;

2°) condamne l'Etat au versement d'une astreinte de 5 000 F par jour de retard dont 4 500 F au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée et 500 F à lui-même, jusqu'à la fermeture de l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police ;

3°) condamne l'Etat à lui verser la somme de 6 500 F en application des dispositions de l'article L. 8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu la réclamation préalable en date du 23 octobre 1999 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 ;

Vu le pacte international relatif aux droits civils et politiques ouvert à la signature à New-York le 19 décembre 1966 ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu l'arrêté du 12 messidor an VIII qui détermine les fonctions du préfet de police à Paris ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 2 octobre 2002 :

- le rapport de M. Chazan, assesseur ;
- les observations de Maître Mayet, avocat, pour le Groupe Information Asiles ;
- et les conclusions de M. Bachini, commissaire du gouvernement ;

Sur les conclusions tendant à la "fermeture" de l'infirmerie psychiatrique de la préfecture de police :

Considérant que l'infirmerie psychiatrique de la préfecture de police ne constitue pas un établissement public au sens de l'article 34 de la constitution du 4 octobre 1958, mais un service de la préfecture de police ; que, par suite, les conclusions du Groupe Information Asiles tendant à la "fermeture" de l'infirmerie psychiatrique de la préfecture de police, doivent être regardées comme tendant à la suppression dudit service ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 343 du code de la santé publique alors applicable : "En cas de danger imminent pour la sûreté des personnes, attesté par un avis médical, ou, à défaut, par la notoriété publique, le maire, et à Paris les commissaires de police, arrêtent à l'égard des personnes dont le comportement révèle des troubles mentaux manifestes toutes les mesures provisoires nécessaires à charge d'en référer dans les vingt-quatre heures au préfet qui statue sans délai et prononce s'il y a lieu, un arrêté d'hospitalisation d'office dans les formes prévues à l'article L. 342. Faute de décision préfectorale, ces décisions sont caduques au terme d'une durée de quarante-huit heures." ; qu'aux termes de l'article L. 2512-13 du code général des collectivités territoriales : "Dans la commune de Paris, le préfet de police exerce les pouvoirs et attributions qui lui sont conférées par l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII qui détermine les fonctions du préfet de police à Paris, et par les textes qui l'ont modifié..." ; qu'aux termes de l'article 35 de l'arrêté susvisé du 12 messidor an VIII : "Le préfet de police aura sous ses ordres les commissaires de police..." ; que sur le fondement de l'ensemble de ces dispositions les commissaires de police, placés sous l'autorité du préfet de police, peuvent décider de retenir des personnes dont le comportement révèle des troubles mentaux manifestes au sein de l'infirmerie psychiatrique de la préfecture de police ;

En ce qui concerne l'existence de l'infirmerie psychiatrique de la préfecture de police :

Considérant, en premier lieu, que la circonstance que le préfet de police a créé, au sein de son administration, en vertu des pouvoirs d'organisation du service dont il dispose en qualité de chef de service, pour les besoins des missions dévolues aux commissaires de police par les dispositions précitées de l'article L. 343 du code de la santé publique, une structure particulière destinée à assurer la rétention temporaire des personnes dont le comportement révèle des troubles mentaux, en vue de l'instruction d'une éventuelle mesure d'internement d'office, n'est pas, par elle-même, contraire aux dispositions de l'article 34 de la constitution du 4 octobre 1958, ni aux dispositions de la constitution du 27 octobre 1946 qui n'est plus en vigueur ; que la seule circonstance que l'infirmerie psychiatrique de la préfecture de police est dépourvue d'autonomie juridique n'implique pas qu'elle soit "dépourvue d'existence légale" ;

Considérant, en second lieu, que l'association requérante fait valoir que la prise en charge de personnes présentant des troubles mentaux manifestes intervient, en principe, sur l'ensemble du territoire, en milieu hospitalier et que leur accueil à l'infirmerie psychiatrique de la préfecture de police constitue une violation du principe d'égalité des usagers devant les services publics ; que si la prise en charge des personnes présentant des troubles mentaux manifestes intervient selon des modalités, pouvant comporter une rétention en milieu hospitalier, le maintien de la structure contestée à Paris ne méconnaît pas pour autant le principe d'égalité, dès lors, d'une part, que la loi elle-même, en ne précisant pas la nature des mesures à prendre, n'impose pas aux maires et, à Paris, aux commissaires de police, d'organiser la prise en charge de ces personnes d'une manière uniforme et que, d'autre part, l'ensemble des personnes concernées est accueilli dans les mêmes conditions à l'infirmerie

psychiatrique de la préfecture de police, en vertu des pouvoirs propres du préfet de police ;

En ce qui concerne la vocation de l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police :

Considérant, en premier lieu, que le paragraphe 1 de l'article 5 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme prévoit que "Nul ne peut être privé de sa liberté", sauf dans certains cas limitativement énumérés dont celui de "la détention régulière des aliénés", mentionné au e de cette disposition ; que les dispositions précitées de l'article L. 343 du code de la santé publique investissent à Paris les commissaires de police du pouvoir de prendre "toutes les mesures provisoires nécessaires" à l'égard des personnes dont le comportement révèle des troubles mentaux, sans en préciser les modalités ; qu'il n'est ni allégué, ni établi, que la rétention provisoire desdites personnes, au demeurant pratiquée sur l'ensemble du territoire, et non à la seule infirmierie psychiatrique de la préfecture de police, ne serait pas nécessaire au sens de ces dispositions, notamment pour prévenir des troubles à l'ordre public, et pour permettre au préfet de police d'apprécier la nécessité d'une éventuelle mesure d'internement d'office en milieu hospitalier ; que ni les dispositions susévoquées de l'article L. 343, ni aucun texte en vigueur à la date de la décision attaquée, n'exigent que la rétention des personnes concernées intervienne en milieu hospitalier, les dispositions de l'article 24 de la loi du 30 juin 1838 et les textes d'application de cette loi, de même que les dispositions de l'ancien article L. 349 du code de la santé publique, ayant été abrogés, notamment, par la loi du 27 juin 1990 ; qu'il suit de là, que l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police doit être regardée comme ayant pour vocation la détention régulière des aliénés au sens du e du paragraphe 1 de l'article 5 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ; que la décision attaquée n'a donc pas méconnu ses stipulations ;

Considérant, en deuxième lieu, que les stipulations du paragraphe 1 de l'article 9 du pacte international relatif aux droits civils et politiques susvisé prohibent la privation de liberté en dehors des procédures et dans les cas prévus par la loi ; qu'ainsi qu'il a été dit, l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police a pour objet la mise en oeuvre de la mission dévolue aux commissaires de police par les dispositions de l'article L. 343 du code de la santé publique ; qu'ainsi, les mesures de rétention ordonnées dans ce cadre sont prévues par la loi et ne sont pas contraires aux stipulations du paragraphe 1 de l'article 9 du pacte international relatif aux droits civils et politiques ;

Considérant, en troisième lieu, que les décisions de rétention selon la procédure prévue à l'article L. 343 du code de la santé publique sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir ; qu'ainsi, le moyen tiré de la violation du paragraphe 1 et du paragraphe 4 de l'article 5 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme selon lequel "toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal" doit être écarté ; qu'au surplus, l'existence d'une procédure légale de privation temporaire de liberté en vue de prévenir les dangers liés, pour lui-même et pour autrui, à la santé mentale d'un individu, ne créent pas une atteinte disproportionnée au droit à une vie familiale normale qui lui est reconnu par les dispositions de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, et ne portent atteinte, ni à sa liberté de pensée, de conscience ou de religion protégées par l'article 9 de cette convention ni à sa liberté de réunion et d'association, protégées par l'article 11 de la même convention ;

Considérant, en quatrième lieu, que la rétention provisoire susévoquée, si elle constitue une privation temporaire de la liberté d'aller et venir décidée par une autorité administrative dans les conditions prévues par une loi, dont, au demeurant, il n'appartient pas au juge administratif de vérifier la conformité à la constitution et notamment à son article 66, elle ne constitue pas pour autant une hospitalisation d'office au sens de l'article L. 342 du code de la santé publique, mais une mesure provisoire destinée à protéger préventivement les personnes concernées et les tiers ; que, par suite, la vocation de l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police n'est pas de permettre l'hospitalisation d'office de ces personnes en méconnaissance des garanties prévues par l'article L. 342 du code de la santé publique, tels notamment que l'intervention d'un arrêté préfectoral, pris au vu d'un certificat médical circonstancié ; qu'en outre, la rétention au sein des locaux de l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police ne peut intervenir, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, qu'à

l'égard des seules personnes dont le comportement révèle des troubles mentaux manifestes conformément aux dispositions de l'article L. 343 du code de la santé publique ; qu'enfin, elle ne constitue ni une sanction, ni une mesure prise en vue d'éventuelles poursuites pénales ; que, par suite, les moyens tirés de ce que le refus litigieux, révèle une volonté de détourner les procédures prévues aux articles L. 342 et L. 343 du code de la santé publique ou la procédure pénale de garde à vue et porte atteinte à la liberté individuelle, doivent être écartés ;

En ce qui concerne le fonctionnement de l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police :

Considérant qu'aux termes de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : "Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants." ;

Considérant, en premier lieu, que le Groupe Information Asiles ne démontre pas, par les seules affirmations contenues dans ses mémoires, et qui ne sont assorties d'aucune pièce ou d'éléments de comparaison, que les personnes légalement retenues à l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police, y seraient prises en charge dans des conditions constitutives de traitements inhumains ou dégradants, proscrits par les stipulations de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ; qu'au surplus, il appartient à chaque usager, s'il s'y croit fondé, de rechercher, le cas échéant, la responsabilité de l'administration à raison des éventuelles fautes dans l'organisation ou le fonctionnement du service, dont il estimerait avoir subi les conséquences ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'il n'est pas établi, d'une part, que la circonstance que le personnel médical de l'institution litigieuse est placé sous l'autorité administrative du préfet, alors qu'il est constant que l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police comprend au même titre que les structures de rétention en milieu hospitalier, du personnel médical qualifié, et qu'elle offre, en urgence, la possibilité d'administrer les soins nécessités par l'état des personnes retenues, d'autre part, que les méthodes de suivi des personnes n'ayant pas fait l'objet d'un internement d'office, à la suite de leur rétention conduisent nécessairement à une prise en charge méconnaissant les stipulations susévoquées de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, les libertés individuelles ou le principe du secret médical ; qu'en outre, à supposer même avérée l'affirmation selon laquelle la structure contestée accueille illégalement des mineurs de seize ans, cette circonstance n'implique pas nécessairement sa fermeture, et est, par conséquent, sans incidence sur la légalité de la décision attaquée ;

Considérant, en troisième lieu, que l'association requérante ne saurait utilement invoquer le fait que l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police fonctionne en dehors des procédures prévues aux articles L. 331 et suivants du code de la santé publique, dès lors qu'elle n'est pas un établissement d'hospitalisation mais un lieu de rétention provisoire en vue d'une éventuelle hospitalisation ; qu'il n'est pas établi que l'administration possible de substances aux usagers ne répondrait pas à des besoins médicaux urgents à traiter, et constituerait, de fait, une mesure prise en considération de la personne justifiant la mise en oeuvre des droits de la défense, reconnus à toute personne faisant l'objet d'une sanction administrative ;

Considérant, enfin, que la circonstance que des personnes aient pu être retenues à l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police à la suite de la décision d'une autorité incompétente, ne révèle pas un fonctionnement illégal de cette institution elle-même, et n'a pas davantage d'incidence sur la légalité du refus opposé à l'association requérante, de même, en tout état de cause, que l'illégalité alléguée du "règlement intérieur" ou de certaines de ces dispositions, qui ne nécessitent pas la suppression de ce service ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, que le Groupe Information Asiles n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision implicite du préfet de police refusant la "fermeture" de l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police, ni par voie de conséquence, à ce qu'une astreinte soit prononcée à son encontre ;

Sur l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : "Dans toutes les instances devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, le juge condamne la partie tenue aux dépens, ou, à défaut la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine au titre des frais exposés non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation." ;

Considérant que les dispositions précitées de l'article L. 761-1 ne permettent de condamner que la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante ; que dès lors, les conclusions du Groupe Information Asiles tendant à la condamnation de l'Etat, qui n'est pas partie perdante dans la présente instance, à lui verser la somme de 6 500 F en application des dispositions de l'article L. 8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, et qui doivent être regardées comme tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ne peuvent qu'être rejetées ;

DECIDE :

Article 1er : La requête du Groupe Information Asiles est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié au Groupe Information Asiles et au ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. Copie en sera transmise au préfet de police.

Délibéré à l'issue de l'audience du 2 octobre 2002, où siégeaient :

M. Plouvin, président ;

Mme Devauchelle et M. Chazan, assesseurs, assistés de M. Momerency, greffier.

Demandeur : Groupe Information Asiles

Mots clés :

POLICE ADMINISTRATIVE GENERALE * Pouvoir du préfet