

Projet de loi sur les soins psychiatriques sans consentement
(DG Sénat - 10-5-2011)

Monsieur le Président,
Madame la présidente de la Commission des affaires sociales, Muguet Dini,
Monsieur le président de la Commission des lois, Jean-Jacques Hyest,
Messieurs les rapporteurs Jean-Louis Lorrain et Jean-René Lecerf,
Mesdames et Messieurs les sénateurs,

Le projet de loi soumis à votre examen vise à renforcer les droits et la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et à mieux individualiser leur prise en charge, notamment par la création de soins ambulatoires sans consentement.

Il met aussi l'institution judiciaire face à un véritable défi, et ce, à très brève échéance : dans sa décision du 26 novembre 2010, **le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, a donné au législateur jusqu'au 1^{er} août 2011 pour mettre notre législation en conformité avec la Constitution ; à défaut, toutes les mesures d'hospitalisation sans consentement, d'office ou à la demande d'un tiers, en cours, feront l'objet d'une mainlevée automatique.** Vous me permettrez à cet égard d'insister sur les conséquences fâcheuses qui s'attacheraient à tout retard dans l'adoption de ce projet de loi.

Le volet « judiciaire » du projet vise à mettre le droit français en parfaite conformité avec les exigences constitutionnelles. Que requiert la décision du Conseil constitutionnel du 26 novembre 2010 ? En application de l'article 66 de la Constitution, il est nécessaire d'instaurer un contrôle systématique des mesures d'hospitalisation sans consentement par le juge judiciaire, « gardien des libertés individuelles ».

L'occasion nous est une nouvelle fois donnée de constater que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 est vraiment une réforme en faveur des droits et des libertés de tous. Nous en avons eu une première illustration lors de la réforme de la garde à vue. Le texte qui vous est soumis aujourd'hui est d'une ampleur comparable et aboutit à la création d'une nouvelle procédure permettant de garantir de façon systématique les droits des patients.

Le projet de loi prévoit ainsi un contrôle de plein droit du juge dans les 15 jours suivant l'admission du patient en hospitalisation complète. Le projet apporte une garantie supplémentaire en imposant qu'après ce premier contrôle, le juge judiciaire intervienne de six mois en six mois, aussi longtemps que se poursuit la mesure. Ce nouveau dispositif, qui renforce notablement la protection des droits et libertés des patients par rapport à la situation actuelle, est pleinement conforme aux exigences constitutionnelles.

En instaurant ce contrôle systématique, nous marquons un véritable progrès, mais le nouveau dispositif exigera des juridictions un effort supplémentaire considérable – car ce sont près de 80.000 décisions juridictionnelles nouvelles, par an, qui sont à prévoir.

Pour permettre la mise en œuvre de cette réforme dans les meilleures conditions possibles, j'ai d'ailleurs obtenu du Premier ministre la création de 80 emplois de magistrats et de 70 emplois de greffiers supplémentaires, ainsi qu'une enveloppe complémentaire de 5 millions d'euros pour financer l'aide juridictionnelle.

A l'issue de la discussion à l'Assemblée nationale, nous sommes parvenus à un dispositif équilibré, respectueux de l'intérêt des patients et conforme aux exigences constitutionnelles. **J'appelle votre attention sur cet équilibre et sur les risques que l'on ferait courir à la viabilité du dispositif de contrôle en voulant « toujours plus de juge », là-même où son intervention n'est pas absolument nécessaire.**

Gardons-nous de confondre les rôles en voulant faire jouer au juge celui de l'autorité administrative ou celui du médecin. **La réforme ambitieuse que nous sommes en train de bâtir ensemble ne fonctionnera que si chacun remplit l'office qui lui revient** : à l'autorité sanitaire la responsabilité des soins et de l'expertise médicale, à l'autorité administrative le maintien de l'ordre public, à l'autorité judiciaire la garantie des libertés individuelles.

Je voudrais insister sur ce que doit être, au sens des exigences constitutionnelles, l'office du juge dans le contrôle des mesures de soins psychiatriques sans

consentement – qu’il s’agisse de l’hospitalisation complète ou des nouvelles mesures de soins ambulatoires sans consentement.

I. En matière d’hospitalisation sans consentement (ou hospitalisation complète), le texte prévoit un dispositif équilibré de contrôle automatique, qui permet à chacun des acteurs d’exercer ses prérogatives dans le respect des droits du patient.

Quel est ce dispositif ?

Le nouveau contrôle de plein droit dans les quinze jours de l’admission en hospitalisation sans consentement, puis le cas échéant tous les six mois tant que dure la mesure, permet au juge des libertés et de la détention de s’assurer de la proportionnalité de la privation de liberté que constitue l’hospitalisation complète. **Par ce dispositif nous mettons notre droit en pleine conformité avec les exigences de l’article 66 de la Constitution.**

Le texte apporte des garanties procédurales supplémentaires en prévoyant que le juge statue au terme d’un débat contradictoire et que tout patient, qui ne serait pas en mesure de comparaître personnellement, pourra être représenté par un avocat.

Le texte prévoit également que les audiences pourront se tenir par **visioconférence**, si le patient y consent et si des motifs médicaux le justifient. Ce recours à la visioconférence nous permettra de pallier certaines difficultés pratiques évidentes :

- Afin de permettre au juge de statuer dans les délais extrêmement courts qui lui sont impartis pour décider du maintien en hospitalisation complète ; alors même que le JLD, en raison de son caractère polyvalent, ne sera pas en charge de ce seul contentieux ;
- Afin également de répondre à la difficulté d’amener les malades dans les tribunaux.

Cette mesure impliquera l’aménagement de salles spécifiques au sein des hôpitaux.

Je suis tout à fait conscient que certaines pathologies sont incompatibles avec la tenue d’une visioconférence et que le déplacement des malades est parfois

impossible. C'est pourquoi la proposition de Monsieur le rapporteur LECERF, de prévoir un certificat médical pour la visioconférence et l'utilisation de ces salles spécifiques pour la tenue d'audiences foraines a retenu mon attention. Mais ce sera bien sûr au juge de décider en dernier ressort.

On le voit, **cette nouvelle procédure judiciaire va profondément modifier les pratiques des tribunaux et des hôpitaux et justifiera une mobilisation de tous pour parvenir à ce que cette réforme soit, au 1^{er} août prochain, un succès.**

Pour mon ministère, 80 magistrats et 70 greffiers vont être recrutés,

Cette mobilisation est à la hauteur de l'importance de cette réforme.

Sachons maintenant ne pas en faire trop, en demandant aux juges de prendre des décisions qui ne relèvent pas de leur office. Aucune autorité ne doit, ni ne peut se substituer à une autre : le juge n'a pas plus vocation à se substituer à l'autorité administrative, qu'il n'a vocation à intervenir dans le champ des autorités sanitaires.

II. C'est la raison pour laquelle il ne m'apparaît **pas souhaitable que le juge puisse**, lorsqu'il est saisi d'une demande mainlevée de l'hospitalisation sans consentement, **ordonner des soins ambulatoires**. Ce serait dévoyer le rôle du juge. En effet, nous sommes ici dans **une matière civile et non pénale: les personnes hospitalisées ne sont pas des délinquants mais des patients**. Or, le juge civil n'aurait pas les moyens d'assurer le suivi des soins qu'il ordonnerait, contrairement au juge pénal qui dispose des services d'insertion et de probation pour effectuer ce suivi. Prévoir une telle mesure reviendrait à demander au juge d'ordonner une obligation de soins sans moyen de la contrôler ou de la sanctionner, ce qui n'est pas acceptable.

Confier au juge une telle mission, ce serait en outre **oublier que le juge n'a aucune légitimité pour arbitrer entre les très nombreuses modalités de soins auxquelles peut concrètement renvoyer un programme de soins**. Et l'on ne saurait envisager que le juge doive se borner à ordonner des soins sans en définir les modalités précises, ni être en mesure d'apprécier le degré d'atteinte aux libertés qu'elles impliquent.

Aller dans cette direction imposerait au juge de recourir dans tous les cas à une expertise et de s'en remettre en pratique à ses conclusions ; ce qui ne saurait être satisfaisant. Comment, en effet, ne pas rappeler la lourde tâche qui est déjà confiée aux experts psychiatres, dont le nombre trop réduit ne permettra pas de faire face à cette nouvelle mission, qui reviendrait à leur demander dans des délais très contraints de proposer, le cas échéant, un protocole de soins ? En outre, le risque que le juge ne puisse obtenir ces expertises dans les délais impartis, lui imposera de prendre une décision non éclairée, ce qui n'est pas davantage acceptable.

III. C'est, enfin, pour des raisons du même ordre que je ne peux, a fortiori, que **vous inviter à refuser toute extension systématique de l'intervention du juge aux nouvelles mesures de soins ambulatoires sans consentement.**

Un programme de soins sans consentement n'a pas vocation à conduire à l'exercice d'une contrainte physique à l'égard du patient. Il ne s'agit pas de soins forcés à la différence de l'hospitalisation complète. **L'intervention automatique du juge n'apparaît dès lors pas nécessaire.** Pour autant cela ne veut pas dire que les patients concernés n'auront pas accès au juge : **le recours au juge restera toujours possible à la demande du patient ou de ses proches, selon des modalités qui ont été clarifiées et simplifiées par le décret du 20 mai dernier.**

Le projet de loi prévoit donc des garanties proportionnées à chaque situation et permet à chacun des acteurs, médicaux, administratifs et judiciaires, de rester dans son rôle, avec un recours juridictionnel systématique pour l'hospitalisation complète (selon les modalités que j'ai évoquées à l'instant) et un recours juridictionnel facultatif pour les soins ambulatoires sans consentement.

Un tel équilibre procédural assure la garantie effective des droits des patients, tout en leur permettant de bénéficier des soins les plus adaptés à leur situation.

Je crois par ailleurs qu'en permettant la saisine à la fois du juge administratif, pour apprécier la légalité externe des mesures de placement, et du juge judiciaire telle

que je viens de l'expliquer, le système français offre des garanties fortes en matière de protection des droits et libertés. Unifier les deux contentieux au profit du juge des libertés et de la détention ne serait pas incohérent. Toutefois, une telle unification risquerait d'alourdir l'office du juge judiciaire et de le détourner, alors qu'il est appelé à statuer dans des délais contraints, de sa mission qui est d'apprécier la proportionnalité de la privation de liberté au regard de la situation médicale du patient.

Mesdames et Messieurs les Sénateurs,

L'objectif du Gouvernement est clair : renforcer les droits des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et permettre de mieux individualiser les soins pour mieux répondre à chaque situation.

Que certains aspects du texte méritent d'être amendés, clarifiés, cela ne fait aucun doute. C'est pourquoi le Gouvernement vous propose des amendements visant à préciser ce que sont les soins ambulatoires sans consentement.

En ce qui concerne toutefois le rôle du juge, je tiens à renouveler mon appel à la prudence et à l'équilibre. Il nous appartient de créer *ex nihilo* une procédure entièrement nouvelle. La garantie des droits des patients en sera considérablement renforcée et la seule existence d'un contrôle de plein droit du juge entraînera de fait une diminution de certains abus – au nombre desquels figurent notamment les sorties d'essai qui durent fréquemment plusieurs années et dans le cadre desquelles aucun suivi n'est garanti.

Il s'agit d'une véritable révolution. **Je crains qu'en la complexifiant outre mesure et en faisant du juge ce qu'il n'est pas – médecin ou préfet – nous ne mettions en danger la réforme-même, qui s'imposera à tous au 1^{er} août prochain.**

Je vous remercie.