

L'abandon de l'exigence d'une faute lourde pour engager la responsabilité de l'administration pénitentiaire

Nathalie Albert, Professeur de droit public à l'université du Maine

L'essentiel

La responsabilité de l'administration pénitentiaire du fait du suicide d'un détenu peut être engagée sans qu'il soit nécessaire de démontrer l'existence d'une faute lourde.

La parution récente de plusieurs rapports sur l'état des prisons a permis de rappeler que l'un de leurs principaux maux reste la progression du nombre des suicides parmi les détenus (1).

Promiscuité, conditions d'accueil et surpopulation carcérale n'y sont évidemment pas pour rien, même si les conséquences psychologiques de l'enfermement peuvent, en elles-mêmes, suffire à générer, chez les plus fragiles, l'envie de se donner la mort. Il n'en demeure pas moins que les circonstances mêmes de certains suicides mettent en relief les dysfonctionnements du système pénitentiaire, et amènent, au-delà, à s'interroger sur les conditions d'engagement de la responsabilité de l'Etat.

Ainsi de la décision *Mme Chabba* rendue par le Conseil d'Etat le 23 mai 2003. M. Chabba avait été placé en détention provisoire pour une durée de quatre mois. A l'expiration de ce délai, et voyant qu'il n'était toujours pas remis en liberté, il avait vivement protesté auprès du personnel pénitentiaire contre ce qu'il pensait être la poursuite arbitraire de sa détention. La réalité était certes autre, puisque cette dernière avait fait l'objet, sans que l'on ne l'en avertisse, d'une prolongation par ordonnance du magistrat instructeur. Mais, devant ses récriminations, le personnel pénitentiaire lui avait juste demandé de se calmer, sans prendre de mesures de surveillance particulières à son égard, et en se contentant de l'informer de ce que des vérifications auraient lieu plus tard. Le détenu s'était donné la mort dans les minutes suivant ses vaines protestations.

Sa veuve engagea par suite une action en responsabilité contre l'Etat, mais fut déboutée par les juges du fond. Aucun lien de causalité directe n'existait, selon eux, entre le suicide de M. Chabba et les faits reprochés à l'administration pénitentiaire. Saisi en cassation, le Conseil d'Etat revient sur cet aspect, mais non sans avoir donné quelques précisions sur l'appréciation de la faute pénitentiaire. Il retient, en premier lieu, l'existence d'une « succession de fautes » imputables au service pénitentiaire et de nature à engager la responsabilité de l'Etat. Il considère, en second lieu, que la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit en niant l'existence d'un lien de causalité directe entre les faits reprochés et les conséquences dommageables du suicide pour la famille de M. Chabba. Or, la logique du raisonnement ne doit pas occulter l'innovation prétorienne. Rien d'évident en effet dans cette solution, puisque si la Haute juridiction parvient à engager la responsabilité de l'Etat c'est au prix du sacrifice - en partie prévisible - de la faute lourde en matière pénitentiaire, évolution qui va ici de pair avec un examen resserré du lien de causalité.

L'abandon prévisible de la faute lourde pénitentiaire

L'histoire de la faute lourde semble définitivement être celle de sa grandeur, puis de sa décadence. Hier notion emblématique de cette quête d'équilibre entre les droits des administrés et les besoins du service esquissée dans l'arrêt *Blanco*, elle recule aujourd'hui au

gré d'une politique jurisprudentielle clairement affichée : mettre les justiciables à l'abri d'une « appréciation casuistique de la gravité de la faute » (M. Deguegue, *Le contentieux de la responsabilité : politique jurisprudentielle et jurisprudence politique*, AJDA 1995, n° spécial, p. 211). De fait, établir une faute lourde de la part du service eût de nouveau été difficile en l'espèce, ce qui conduit le Conseil d'Etat à atténuer son niveau d'exigence. Une faute simple et, *a fortiori* ici, une accumulation de fautes de cette nature, permet d'engager la responsabilité de l'Etat.

La difficulté d'établir une faute lourde pénitentiaire

L'activité pénitentiaire est au nombre de celles qui résistaient encore à la « percée » de la faute simple. Rien d'étonnant, en vérité, puisqu'elle faisait partie de ces domaines régaliens où, à l'instar des services fiscaux, le juge avait d'abord conditionné la responsabilité de l'Etat à la preuve d'une faute « manifeste et d'une particulière gravité » avant de consentir - à titre d'amélioration de la situation des victimes - à se « contenter » d'une faute lourde à partir de 1958 (CE sect. 3 octobre 1958, *Rakotoarinovy*, Lebon p. 470 ; JCP 1958, n° 10845, note C. Blaevoet). Pareille exigence valait tant à l'égard des tiers que des détenus, si l'on exceptait, pour les premiers, l'hypothèse d'une responsabilité sans faute fondée sur le risque au cas de recours à des méthodes libérales de réinsertion, et pour les seconds, celle où la faute pénitentiaire résultait d'une mauvaise organisation du service médical, une faute simple suffisant alors (CE 10 février 1956, *Volmerange*, Lebon p. 751).

Pour le reste, on retrouvait, en matière pénitentiaire, les habituels avatars de la faute lourde. Notion imprécise, puisque non définie, on la décrit généralement comme la faute manifeste, grossière, d'une gravité si évidente qu'elle s'imposerait comme telle, même aux yeux d'un observateur peu averti des règles de fonctionnement de l'administration. Mais, même ainsi dégrossie, elle paraît plus intuitivement perceptible que véritablement « objectivable ». Aussi comprend-t-on les difficultés rencontrées par le juge et les administrés pour l'établir. En matière de dommages causés aux détenus, le juge administratif se montrait jusqu'alors particulièrement parcimonieux, parce que sensible aux difficultés de l'activité de surveillance pénitentiaire. Dès lors, le degré de prévisibilité du dommage semblait faire partie intégrante du raisonnement mené par le juge administratif pour caractériser une faute lourde (sur ces aspects, v. thèse d'Eric Péchillon, *Sécurité et droit du service public pénitentiaire*, LGDJ ; BDP 1998, t. 204, spéc. p. 377 et s.). Ainsi, les antécédents d'un détenu réputé dangereux, et notamment les agressions auxquelles il avait pu se livrer sur d'autres prisonniers, ont fait que l'administration pénitentiaire a été réputée fautive quand elle n'avait pris aucune mesure particulière de surveillance pour protéger ses codétenus (CE 26 mai 1978, *Garde des Sceaux, Ministre de la Justice c/ Cts Wachter*, Lebon p. 222 ; D. 1979, IR p. 113, obs. Franck Moderne). *A fortiori* en a-t-il été jugé de même quant aux graves sévices physiques et sexuels subis par un prisonnier de la part de son codétenu alors que le précédent compagnon de cellule de celui-ci avait déjà été transféré dans une autre cellule après avoir été retrouvé inanimé (TA Rouen 3 février 1999, *M. A.*, req. n° 98617).

Mais l'identification d'une faute lourde n'était rien moins que systématique (2), et les détenus victimes de négligences pouvaient avoir de grandes difficultés à l'établir (3).

Les cas de suicide impliquent, quant à eux, un examen plus minutieux encore, car le juge administratif est amené à dire si les antécédents médicaux ou l'expression claire d'une détresse auraient dû amener le personnel pénitentiaire à une vigilance renforcée à l'égard du détenu. Si celui-ci avait déjà fait des tentatives en ce sens (CE 14 novembre 1973, *Ministre de la Justice c/ Dame Zanzi*, Lebon p. 645, p. 315, note F. Moderne), ou si le personnel s'est abstenu de donner l'alerte après avoir découvert un détenu inanimé dans sa cellule (CE 16 novembre 1988, *Epoux Deviller*, Lebon p. 408 ; D. 1989, SC, obs. P. Bon et F. Moderne), le manque de surveillance ou de réaction fera aisément apparaître une faute lourde. Mais, en matière de suicide, la négligence fautive se laisse rarement deviner de manière aussi évidente. Le plus souvent, le détenu ne semblait pas appeler une surveillance plus attentive que les autres et le Conseil d'Etat relève alors que « rien dans son comportement depuis son incarcération ne pouvait laisser prévoir un suicide » (CE 28 octobre 1983, *Garde des Sceaux, Ministre de la Justice c/ Mme Fernandez*, Lebon p. 860 ; D. 1985, IR p. 211, obs. F. Moderne

et P. Bon ; CE 7 juin 1985, *MM. Oberto*, RD publ. 1986, p. 923). Et quand bien même il avait fait état de pensées suicidaires, les dispositions prises sont souvent considérées comme satisfaisantes par le juge (CAA Nantes 22 février 1989, *Ministre de la Justice c/ Mingot*, req. n° 89NT00010 ; CAA Bordeaux 9 mai 1989, *Guittet*, req. n° 89BX00026).

Dans un tel contexte jurisprudentiel, le destin de l'action en responsabilité initiée en l'espèce par Mme Chabba était incertain. En l'absence de prédispositions particulières du détenu au suicide, aucune des fautes commises par le personnel pénitentiaire ne pouvait, de manière certaine, être à elle seule qualifiée de lourde. Mais l'enchaînement des fautes et négligences avait ce parfum de « scandale et d'indignation » auquel le juge administratif ne pouvait rester sourd (v. M. Paillet, *La faute du service public en droit administratif français*, LGDJ 1980, spéc. p. 353). Dès lors, la Haute juridiction se trouvait en quelque sorte « prise en tenaille » entre l'impossibilité de qualifier de lourde l'une des fautes prises isolément et la difficulté conceptuelle qu'il y aurait à les embrasser toutes pour découvrir une faute lourde dans leur succession. La seule solution pour sortir de cette impasse était l'abandon de la faute caractérisée au profit de la faute « de nature à » engager la responsabilité de la personne publique en cause.

L'identification d'une accumulation de négligences fautives

Le glas de la faute lourde pénitentiaire semble bien avoir sonné au terme du présent arrêt. Le Conseil d'Etat juge en effet que le suicide de M. Chabba doit être regardé comme la conséquence d'une « succession de fautes imputables au service pénitentiaire ». Le silence sur la gravité de la faute vaut renonciation à l'exigence qu'elle soit lourde. Et l'on peut penser que l'abandon est général, tant il paraîtrait surprenant que le juge distinguât entre les activités propres à l'administration pénitentiaire pour soumettre les unes au régime de la faute simple et les autres à celui de la faute caractérisée.

Dès lors, les insuffisances reprochées au service pénitentiaire font l'objet d'une énumération scrupuleuse par la Haute juridiction, laquelle met ainsi en exergue, non pas une, mais des fautes simples dont l'accumulation rendait plus impérative encore la mise en cause de la responsabilité administrative. Ainsi, tout d'abord, de l'absence de notification de la décision du magistrat instructeur prolongeant la détention provisoire, et ceci malgré l'obligation faite par les textes, et en particulier l'article 183 du code de procédure pénale, d'en informer le détenu dans « les plus brefs délais » afin, notamment, qu'il puisse user de son droit de recours. Ainsi, encore, de l'attitude du personnel pénitentiaire qui s'est abstenu de répondre aux « véhémentes protestations » de l'intéressé quant à la prolongation arbitraire de sa détention, comme de vérifier leur bien-fondé. Ainsi, enfin, de l'absence de mesure de surveillance particulière nonobstant l'état de détresse du prévenu.

C'est donc bien à un nouveau recul de la faute lourde que l'on assiste ici (4), alors même que l'activité pénitentiaire pouvait sembler empreinte de ce niveau de difficulté qui est encore sous-jacent aux quelques hypothèses où le juge entend la maintenir. Il est vrai qu'il faut, en la matière, se garder de tout angélisme car, ainsi que le rappelle le professeur Maryse Deguergue « la franchise de responsabilité que [le juge] accordait à l'administration, à raison de prétendues difficultés d'exécution, masquait mal la protection volontaire des activités de puissance publique » (M. Deguergue, V° Responsabilité administrative, *in Dictionnaire de la culture juridique*, D. Alland et S. Rials, Quadrige/Lamy-PUF 2003, p. 1347). A l'inverse, on comprendra donc que la volonté prétorienne d'une meilleure prise en compte des droits des détenus, déjà sensible dans la réduction du domaine des mesures d'ordre intérieur (5), se soit illustrée dans l'assouplissement des conditions d'engagement de la responsabilité étatique en matière pénitentiaire.

Mais faut-il poursuivre, jusqu'à sa disparition, le mouvement de recul de la faute lourde ? Le débat est ouvert, et si d'aucuns s'essayaient encore à défendre sa subsistance (G. Chavrier, *Essai de justification et de conceptualisation de la faute lourde*, AJDA 2003, p. 1026), leurs efforts buttent sur les difficultés à trouver la logique qui guide le juge pour répartir les domaines d'activité de l'administration entre les régimes de la faute lourde ou de la faute simple. Car du caractère régalien de l'activité à ses difficultés intrinsèques, de la nature de

l'activité au souci de protéger les finances publiques, aucun critère ne suffit plus désormais à éclairer la manière dont le juge administratif se détermine.

On en vient, par conséquent, à se demander si une clarification de l'état du droit ne passerait pas définitivement par la substitution de la distinction faute simple/erreur non fautive à celle - déclinante - de faute lourde/faute simple. Les cas d'engagement de la responsabilité n'en seraient pas forcément plus nombreux puisque la faute simple, condition d'engagement de la responsabilité, ne serait reconnue qu'à partir d'un certain degré de dysfonctionnement. Ainsi demeurerait-il possible de concilier les besoins du service avec les droits des administrés, sans pour autant continuer de s'appuyer sur une notion - la faute lourde - qui évoque par trop la part d'immunité accordée à l'administration. Celle-ci continuerait d'avoir un droit à l'erreur, et n'encourrait l'engagement de sa responsabilité qu'au cas de faute, opération de qualification juridique à laquelle le juge est parfaitement rodé.

En tout état de cause, l'attention du juge devrait rester d'autant plus ferme dans l'examen du lien de causalité que ses exigences auront été assouplies quant à l'établissement du fait générateur de responsabilité. C'est ce chemin que semble prendre, ici, le Conseil d'Etat.

L'examen attentif du lien de causalité directe entre faute et dommage

Les arrêts sont rarement très diserts sur la manière dont le juge apprécie le caractère causal du fait que la victime incrimine comme étant à la source de son préjudice. *A fortiori* en va-t-il de même lorsque la nature même de ce dernier - ici un suicide - rend plus opaque encore le lien de causalité. Le Conseil d'Etat parvient cependant à sortir de cette difficulté au regard des circonstances de l'espèce et de l'intégration de l'élément « temps ».

L'appréciation délicate du lien de causalité directe en cas de suicide d'un détenu

La cour administrative d'appel de Paris avait considéré qu'il n'y avait pas de lien de causalité directe entre les faits reprochés à l'administration pénitentiaire et le suicide de M. Chabba. Le Conseil d'Etat a logiquement été appelé à revenir sur ce point, en sa qualité de juge de cassation. Les principes de son contrôle sont en effet clairement posés en ce domaine. Il ne porte pas sur l'existence du lien de causalité, laquelle relève de la seule appréciation des juges du fond, mais s'appesantit sur son caractère direct, lequel est une question de qualification juridique des faits (sur cette distinction, v. CE 26 novembre 1993, *SCI Les jardins de Bibémus*, Lebon p. 327 ; D. 1994, SC p. 366, obs. P. Bon et P. Terneyre ; et, CE 28 juillet 1993, *Cts Dubouloz*, Lebon p. 250 ; RFDA 1994, p. 36, concl. J.-Cl. Bonichot ; pour une illustration récente, v. CE 23 juillet 2003, *M. David B.*, AJDA 2003, p. 2274, concl. I. de Silva).

Il reste que le contrôle de ce caractère « direct » est en soi source d'hésitations potentielles. Pour éclairer ce terme, il faut rappeler qu'en principe le juge administratif ne confond pas « cause du dommage et condition nécessaire de sa survenance » (R. Chapus, *Droit administratif général*, t. I, Montchrestien 2001, 15e éd., n° 1413). Autrement dit, la simple circonstance qu'en son absence le dommage ne se serait pas produit ne suffit pas à considérer un fait comme la cause de celui-ci. Plutôt que la théorie de l'équivalence des conditions, c'est donc celle de la causalité adéquate qui a les faveurs du juge : le dommage est attribué à celui des faits dont on estime, d'après l'expérience que l'on a du cours normal des choses, qu'il avait une vocation particulière à le provoquer. On comprend néanmoins que cette présentation très théorique n'aille pas sans une certaine subjectivité d'appréciation. Face à une situation concrète, il est parfois malaisé de reconstituer l'enchaînement « normal » des événements.

Et, précisément, cette appréciation du rapport causal apparaît quelque peu biaisée lors du suicide d'un détenu. La décision de se donner la mort est en effet un acte éminemment personnel et, d'un point de vue causal, il peut sembler difficile de faire le départ entre ce qui est effectivement dû aux négligences ou aux dysfonctionnements de l'administration pénitentiaire, et ce qui relève d'une fragilité psychologique révélée et/ou aggravée par l'univers carcéral, en quelque sorte de « prédispositions particulières » du détenu. Le lien de causalité apparaîtra évident, et direct, si le personnel pénitentiaire n'a pas renforcé la

surveillance d'un détenu qui l'avait, à plusieurs reprises, averti de ses envies suicidaires ; il pourra être moins saillant dans l'hypothèse où les fautes de l'administration, quoique établies, n'avaient pas évidemment vocation à entraîner une réaction aussi définitive.

Mais on comprend que l'appréciation mécanique des choses doive ici céder devant le bon sens... La jurisprudence montre ainsi que le juge préfère le plus souvent éviter ce débat de telle sorte que l'examen de la faute commise absorbe généralement celui du lien de causalité (E. Péchillon, préc., spéc. p. 469). Tel ne pouvait pourtant être le cas en l'espèce dès lors que les juges du fond s'étaient précisément fondés sur l'absence de lien de causalité entre les fautes et le suicide de M. Chabba pour refuser d'engager la responsabilité de l'Etat. Le raisonnement du Conseil d'Etat n'en est que plus intéressant.

L'établissement du lien de causalité directe *ratione temporis*

En cas de suicide d'un détenu, la démonstration du lien de causalité entre faute pénitentiaire et dommage implique d'établir que ce ne sont pas seulement l'enfermement et ses conséquences psychologiques qui ont conduit la victime à se donner la mort, mais bel et bien les manquements de l'administration. D'une manière générale, le juge pourra se trouver dans deux types de situation. Ou bien il sera face à des fautes par abstention, c'est-à-dire à un défaut de surveillance d'un prisonnier ayant pourtant montré des signes de détresse ou à des négligences ayant créé des conditions propices au suicide. Ou bien il s'agira de fautes par action, l'administration pénitentiaire ayant, par ses mesures, aggravé les conditions de détention jusqu'à les rendre insupportables pour le détenu. Dans tous les cas, on pourra considérer qu'aura un lien de causalité avec le suicide l'élément qui, ajouté aux manifestations habituelles de l'enfermement, aura facilité ou déclenché la décision du détenu de mettre fin à ses jours.

Ainsi de l'espèce commentée. Sa détention provisoire touchant à son terme, M. Chabba avait dû passer la journée dans l'attente fébrile de sa remise en liberté. La prolongation, inexplicable, de sa détention constitua donc un choc psychologique d'autant plus fort que, tous les rapports l'attestent, les détenus les plus vulnérables sont précisément ceux en attente d'un jugement (le rapport Terra établit que le taux de suicide chez les prévenus en attente d'un jugement s'élève à 33 pour 10 000 alors qu'il n'est « que » de 18 pour 10 000 chez les détenus d'ores et déjà condamnés).

Mais, le Conseil d'Etat fait appel à un élément supplémentaire : la proximité dans le temps du suicide par rapport aux fautes reprochées à l'administration. Ce raisonnement lui est coutumier, notamment en matière de recours en responsabilité lié à la mise en oeuvre d'une méthode dangereuse ou libérale. Par exemple, le dommage causé aux tiers par un détenu ayant bénéficié d'une permission de sortie ou d'une libération conditionnelle n'engagera au final la responsabilité de l'Etat que s'il a été causé dans un laps de temps relativement bref par rapport à la mesure administrative. Au cas contraire en effet, la relation causale se brise à force d'avoir été distendue (6).

La même inspiration semble ici présider à la solution du juge administratif. Il souligne en effet avec insistance que, dans « les circonstances particulières de l'espèce », le suicide de M. Chabba doit être considéré comme la conséquence directe des fautes imputables au service pénitentiaire, dès lors que celui-ci s'est pendu « quelques minutes » après avoir constaté que ses récriminations n'étaient pas entendues. Le silence conservé sur les motifs de son maintien en détention, et l'absence de surveillance *ad hoc*, ne pouvaient, par conséquent, être regardés comme dépourvus d'un lien de causalité directe avec la réaction désespérée de ce dernier.

La solution convainc et achève de montrer qu'il en est fini de cette époque où le contrôle du juge administratif s'arrêtait aux portes des prisons. Quant à la faute lourde, elle succombe ici, pour survivre ailleurs. Péniblement.

Mots clés :

RESPONSABILITE * Responsabilité pour faute * Faute simple * Détenu * Suicide

(1) Selon le rapport du psychiatre Jean-Louis Terra, remis aux ministres de la Santé et de la Justice, et rendu public le 10 décembre 2003, le taux de suicide en prison a doublé depuis 1980. 122 détenus se sont donné la mort en 2002, ce qui représente un taux de suicide de 22,8 pour 10 000 détenus. Les données du premier semestre laissent entrevoir que ces chiffres, qui sont parmi les plus élevés en Europe, devraient encore augmenter pour l'année 2003 (v. *Le Monde*, 5 décembre 2003, p. 12 et, dans le même sens, le rapport de l'Observatoire international des Prisons, *Les conditions de détention en France - Rapport 2003*, éd. La Découverte 2003, extraits *in Le Monde*, 29 octobre 2003, p. 9).

(2) Par exemple le juge n'a reconnu aucune faute lourde dans une hypothèse où un fonctionnaire de police incarcéré a été agressé par d'autres détenus pendant la promenade. La cour administrative d'appel retient que s'il a été placé en cellule au même étage que d'autres détenus condamnés à de lourdes peines et s'est ainsi trouvé en contact avec eux pendant les promenades, il résulte de l'instruction qu'aucun incident ne s'est produit entre la date de son incarcération et celle du 9 mars 1988, qu'il n'a informé l'administration pénitentiaire ni de menaces proférées à son encontre ni de l'existence d'un risque d'agression et, que les conditions dans lesquelles le personnel pénitentiaire a mis fin à l'agression dont M. Brioux a été victime ne révèlent aucun défaut de surveillance ou retard dans l'intervention (CAA Bordeaux 29 mai 1995, *Ministre de la Justice c/ M. Brioux*, D. 1996, p. 39, note F. Mallol).

(3) Cf. CAA Douai 26 mars 2002, *Laporte*, req. n° 00DA01454, où le juge estime que le détenu n'apporte " aucun élément de nature à établir une faute lourde des services pénitentiaires susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat ".

(4) La doctrine l'avait d'ailleurs déjà annoncé. V. R. Chapus, *Droit administratif général*, t. I, Montchrestien, 2001, 15e éd., p. 1323 ; B. Seiller, *Droit administratif - 2. L'action administrative*, Flammarion 2001, p. 272.

(5) Après l'évolution consacrée par l'arrêt *Marie* (CE Ass. 17 février 1995, Lebon p. 85 ; *Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz 14e éd., n° 107, p. 761) ; v., récemment encore, CE 30 juillet 2003, *Garde des Sceaux c/ M. Remli*, AJDA 2003, p. 2090, note D. Costa ; D. 2003, Jur. p. 377, concl. Demouveau .

(6) Comp. CE 27 mars 1985, *Garde des Sceaux, Ministre de la Justice c/ Mme Henry*, RFDA 1985, p. 575, concl. A. Cazin d'Honincthun ; Rev. adm. 1985, p. 259, note B. Pacteau ; et CE sect. 29 avril 1987, *Garde des Sceaux, Ministre de la Justice c/ Banque populaire de la région économique de Strasbourg*, RFDA 1987, p. 831, concl. C. Vigouroux ; AJDA 1987, p. 454, chron. M. Azibert et M. de Boisdeffre.