

AJDA

AJDA 2007 p. 2094

Responsabilité de l'Etat du fait des services pénitentiaires : une nouvelle évolution jurisprudentielle

Hervé Arbousset, Maître de conférences en droit public à l'université de Haute-Alsace (HDR), membre du centre européen de recherche sur le droit des accidents collectifs et des catastrophes

L'arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 9 juillet 2007, portant sur les conséquences du suicide d'un détenu au regard de la responsabilité de l'Etat, pourrait laisser le lecteur peu avisé indifférent, notamment parce qu'il sera, seulement, selon l'expression consacrée, « mentionné aux tables du Recueil Lebon ». En effet, cette précision, non dénuée d'intérêt du point de vue de l'apport juridique de telle ou telle décision émanant des juridictions administratives (tous les jugements et arrêts ne sont pas publiés), n'en reste pas moins significative d'une portée juridique, *a priori*, limitée puisque l'arrêt ne sera pas « publié au Recueil Lebon » (il ne s'agirait donc pas d'un arrêt de principe, ni même d'un arrêt significatif). Les premiers commentateurs font, d'ailleurs, état d'une confirmation de la jurisprudence *Chabba* du 23 mai 2003 (La semaine juridique, Administrations et collectivités territoriales, 23 juillet 2007, n° 30, p. 13, rubriques « Actualités »). Mais, une lecture minutieuse suivie d'une mise en perspective au regard des jurisprudences adoptées jusque-là (comme l'écrit R. Chapus, « il faut cueillir les arrêts, un par un, et s'efforcer, une fois la récolte achevée, de les rapprocher en faisant un sort particulier à ceux qui sont importants et en s'attachant à en extraire l'économie d'un régime ou la définition d'une notion », *Droit administratif général*, Montchrestien, 2001, tome 1, 15^e éd., p. 7), permet de croire que nous nous trouvons en face d'un arrêt plus important qu'il n'y paraît car il poursuit l'évolution remarquable et largement commentée amorcée par le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Chabba* (AJDA 2004. 157 et s., note N. Albert  ; Dr. adm. 2003. 44 et s., note M. Lombard ; Lebon 240  ; JCP A 2003. 1751, note J. Moreau).

Préalablement, rappelons brièvement les faits. Johnny D. a été placé par le juge pour enfants du tribunal de grande instance d'Angoulême en détention provisoire. Durant cette incarcération, il a manifesté des difficultés d'adaptation. L'administration pénitentiaire a alors décidé de le mettre en formation pour qu'il ne reste pas isolé. Puis il a été condamné à cinq mois d'emprisonnement ferme par le tribunal pour enfants de Rochefort et placé, dans la nuit qui a suivi le prononcé de la peine, dans une cellule individuelle, où il a mis fin à ses jours. Son père, estimant que ce suicide est imputable aux comportements de l'administration pénitentiaire, a saisi le tribunal administratif de Poitiers d'une action en responsabilité contre l'Etat. Par un jugement du 29 juin 2000, celui-ci n'a pas fait droit à sa demande. Le requérant a décidé, alors, d'interjeter appel devant la cour administrative d'appel de Bordeaux. Par un arrêt du 2 novembre 2004, celle-ci a confirmé le jugement de première instance se refusant à appliquer un régime de responsabilité sans faute tout en ne décelant aucune « faute de surveillance » imputable à l'administration pénitentiaire même si de « regrettables [...] négligences » sont constatées ne présentant pas, aux yeux du juge d'appel, un lien de causalité directe avec le décès car le mode opératoire utilisé par la victime a provoqué une mort instantanée. Le père de cette dernière décide alors de saisir le Conseil d'Etat. Par l'arrêt rendu le 9 juillet 2007, celui-ci a annulé le jugement et l'arrêt tout en retenant la responsabilité de l'Etat pour des défauts de vigilance « constitutifs d'une faute de l'administration pénitentiaire ».

Le droit de la responsabilité pénitentiaire reste complexe à présenter. Il fut longtemps dominé par l'exigence d'une faute manifeste et d'une particulière gravité puis il s'est, ensuite, appuyé sur l'exigence d'une faute lourde mais aussi sur des hypothèses de responsabilité pour faute voire sans faute (pour une approche synthétique, Responsabilité du fait des services judiciaires et pénitentiaires, J.-Cl. adm., fasc. 900, refondu par P. Combeau, 2004, p. 16 et s.

1

; pour des exemples d'exigence et d'existence d'une faute lourde à l'occasion de suicides : CE 13 déc. 1981, *Garde des Sceaux, Ministre de la Justice*, req. n° 0244179 ; CE 28 oct. 1983, *Garde des Sceaux c/ M^{me} Fernandez*, Lebon 860 (☞), mettant ainsi à mal l'irresponsabilité de la puissance publique qui l'emporta très longtemps. Récemment, une partie dominante de la doctrine a considéré qu'une évolution importante de ce droit avait été amorcée avec l'arrêt *Chabba*. En effet, pour celle-ci, l'exigence de la faute lourde, au moins dans le domaine des suicides de détenus, disparaît (lire en particulier les analyses de Nathalie Albert et Martine Lombard, préc.). Certes, quelques analyses dissidentes se sont fait jour pour estimer qu'avec l'arrêt *Chabba*, le Conseil d'Etat conserverait, néanmoins, la faute lourde car la succession de fautes, à laquelle le juge se réfère désormais, peut constituer une faute lourde ou en tout cas qu'il ne faut, peut-être pas, enterrer trop rapidement l'exigence de la faute lourde en ce domaine (F. Lemaire, *Abandon confirmé ou survivance de la faute lourde pour l'administration pénitentiaire ?*, JCP A, Collectivités territoriales, 2005, n° 8, p. 418 et s. ; J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, Dalloz, 2006, 21^e éd., p. 429). Or, la portée exacte de l'arrêt *Chabba* était incertaine même pour les juridictions inférieures. Nous avons eu l'occasion de faire remarquer que certaines cours administratives d'appel restaient attachées à l'exigence d'une faute lourde dans le domaine des suicides de détenus (CAA Paris 29 sept. 2003, req. n° 00PA02317 ; CAA Paris 12 juin 2006, *Mialet*, req. n° 03PA03642 : « faute lourde seule de nature à engager la responsabilité de l'administration », lire H. Arbousset, *La responsabilité de l'Etat dans le domaine pénitentiaire, en débat : comment interpréter l'arrêt Chabba à la lumière de la jurisprudence postérieure ?*, Rev. pénit. juill.-août 2007, n° 3, p. 563 et s.). La diversité des arrêts rendus par les cours administratives d'appel résulte certainement des difficultés d'interprétation de l'arrêt *Chabba* (La responsabilité de l'Etat en matière pénitentiaire : une clarté apparente, H. Arbousset note sous TA Rouen 26 mai 2005, *M. Jean-François P.*, AJDA 2005. 2247 (☞)). Or, il faut le souligner, le Conseil d'Etat, dans l'arrêt commenté, ne se prononce pas sur la position du juge d'appel qui aurait, à tort, exigé la preuve d'une faute lourde, en déniait alors le bien-fondé d'une telle analyse, tout simplement parce que ce dernier ne s'est pas appuyé sur l'exigence d'une faute lourde. La Haute juridiction porte ainsi son attention sur l'analyse de la cour administrative d'appel de Bordeaux qui a jugé qu'il n'y avait pas de lien de causalité directe entre les « négligences » constatées et le suicide du détenu et en profite pour préciser l'orientation adoptée en 2003 en exigeant, en matière de suicide de détenus même mineurs, dont les tendances suicidaires étaient connues, la preuve d'une faute.

Le Conseil d'Etat pose, d'emblée, un principe qu'il convient d'appréhender à sa juste valeur. En effet, selon lui « la responsabilité de l'Etat du fait des services pénitentiaires en cas de dommages résultant du suicide d'un détenu, même mineur, peut être recherchée seulement en cas de faute ; qu'il résulte des termes de l'arrêt attaqué que la cour administrative d'appel n'a pas posé comme condition à ce titre l'exigence d'une faute lourde ». Il faut bien comprendre la portée de cette formule. Celle-ci est employée afin de répondre à l'un des arguments présentés par le requérant pour qui la responsabilité sans faute de l'Etat aurait dû l'emporter. La réponse négative donnée par le Conseil d'Etat constitue une nouvelle manifestation du caractère restrictif des hypothèses de responsabilité sans faute et une mise en garde des juridictions inférieures qui souhaiteraient élargir le champ d'application de la responsabilité sans faute dans le domaine pénitentiaire (pour un exemple, TA Versailles 18 mai 2004, *M. et M^{me} Salah Z.*, AJDA 2004. 2172, note H. Arbousset (☞) ; solution infirmée en appel, CAA Versailles 2 févr. 2006, *Garde des Sceaux, Ministre de la Justice c/ M. et M^{me} Z.*, AJDA 2006. 1118, concl. G. Pellissier (☞) ; D. 2006. Jur. 1729, note H. Arbousset (☞)). Mais, les juges du Palais-Royal cherchent aussi, la suite de l'arrêt le confirme à notre sens, à faire passer un autre message auprès des juridictions inférieures : dans le domaine du suicide de détenus, même s'ils sont mineurs, exiger la preuve d'une faute lourde sera voué à la censure de la Haute juridiction, puisque l'expression n'est pas utilisée au profit du terme « faute » (l'analyse de la cour administrative d'appel de Bordeaux n'est, ainsi, pas reprise complètement par le Conseil d'Etat, puisque contrairement à celui-ci, elle raisonne au regard de l'argument tiré d'une responsabilité sans faute alors que le Conseil d'Etat semble dépasser cette seule hypothèse).

Ressort alors l'apport essentiel de cet arrêt : il est le prolongement de la jurisprudence *Chabba* et non une confirmation de celle-ci. En effet, il nous semble que l'arrêt du 9 juillet

2007 amène le Conseil d'Etat à consacrer, pour la première fois, et dans une hypothèse bien limitée, nous allons le voir, l'exigence de la faute dans le domaine du suicide des détenus et ainsi à rendre plus facile l'engagement de la responsabilité de l'Etat. On ne retrouve pas dans l'arrêt la formule consacrée en 2003, qui conditionnait l'engagement de la responsabilité de l'Etat non seulement à l'existence de plusieurs fautes, mais aussi à un enchaînement des unes aux autres (« le suicide [...] doit être regardé comme la conséquence directe d'une succession de fautes imputables au service pénitentiaire »). L'arrêt *Chabba* exigeait plus qu'une faute tout en excluant la preuve d'une faute lourde (la Haute juridiction, à aucun moment dans l'arrêt *Chabba*, ne fait état d'une succession de fautes constituant une faute lourde, démarche pourtant déjà rencontrée dans la jurisprudence du Conseil d'Etat : CE 18 janv. 1974, *Sieur Millet*, Lebon 48 ; CE 12 févr. 1947, *Sieur Minvielle*, Lebon 60 ; CE 15 mars 1974, *Centre psychiatrique Sainte-Anne*, Lebon 190 ; CE 13 oct. 1976, *Commune de Mazières-en-Gâtine*, Lebon 408 ; lire H. Arbousset, Rev. pénit., préc.). Car, exiger que le suicide soit la conséquence directe d'une succession de fautes, seule de nature à entraîner l'engagement de la responsabilité de l'Etat, n'a pas de commune mesure avec l'affirmation retenue désormais consistant à démontrer la présence d'une faute. En effet, au sens de la jurisprudence *Chabba*, la reconnaissance de la responsabilité de l'Etat est conditionnée par un enchaînement de fautes, liées les unes aux autres tout en se succédant sans interruption ou à peu d'intervalle, et non par la présence d'une seule et unique faute. Il est donc inapproprié de considérer que la formule retenue dans l'arrêt du 23 mai 2003 conduirait à la consécration de la faute. Cela révèle l'originalité de la démarche du Conseil d'Etat en 2007 qui exige, seulement, et découvre une faute.

La poursuite en 2007 de l'évolution retenue en 2003, et non la confirmation de celle-ci, paraît d'autant plus manifeste que le Conseil d'Etat identifie une seule et unique faute à savoir les défauts de vigilance, alors que l'on aurait pu concevoir qu'il découvre une succession de fautes cause directe du suicide, puisqu'il fait état de plusieurs « défauts de vigilance » et qu'à cette occasion, il souligne qu'aucun accompagnement particulier n'a été organisé alors que l'état psychologique du détenu n'était pas bon, et qu'au surplus la ronde de surveillance pourtant prévue n'a pas été exécutée dans la soirée où le drame a eu lieu. Ainsi, pourquoi la Haute juridiction ne reprend-elle pas la formule, consacrée dans l'arrêt *Chabba*, alors qu'elle aurait pourtant pu la conserver ? Nous pensons que le Conseil d'Etat a volontairement décidé de ne pas s'inscrire dans la logique inaugurée avec l'arrêt du 23 mai 2003. Il semble, dès lors, qu'il ait préféré regrouper les défauts constatés pour en faire une faute unique plutôt que d'identifier différents comportements fautifs sauf à considérer, mais nous n'y croyons pas, que l'un des deux comportements des services pénitentiaires n'aurait rien de fautif et qu'il aurait été, alors, impossible d'appliquer la méthode retenue avec l'arrêt *Chabba*.

Faut-il pour autant considérer la solution adoptée dans le présent arrêt comme applicable à toutes les hypothèses de suicide ou seulement à certaines d'entre elles ? La question doit être posée en raison des répercussions qui sont attachées à la réponse donnée et à la logique retenue par le Conseil d'Etat dans l'arrêt du 9 juillet 2007. En effet, soit on se focalise sur la solution adoptée selon laquelle la preuve d'une faute permet d'engager la responsabilité de l'Etat à la suite du suicide d'un détenu même mineur, soit on donne tout son sens au contexte de l'affaire, le détenu mineur était psychologiquement atteint et l'administration pénitentiaire n'en a pas tenu compte à sa juste valeur. La première analyse conduit à affirmer que le Conseil d'Etat vient de réaliser un véritable dépassement de la jurisprudence *Chabba* et même d'abandonner celle-ci, alors que privilégier la seconde amène à considérer que le Conseil d'Etat a apporté des précisions à la jurisprudence *Chabba*, qui ainsi ne disparaît pas. Il faut, dès lors, faire la part des choses.

Après 2003, des cours administratives d'appel avaient rendu des arrêts similaires à celui rendu par le Conseil d'Etat en 2007. En effet, pour reconnaître la responsabilité de l'Etat à la suite de suicides, elles ne se référaient pas à une succession de fautes mais à une faute en soulignant la connaissance par l'administration pénitentiaire des tendances suicidaires et l'absence de réactivité de cette dernière (CAA Lyon 29 déc. 2005, *Seigner* ; CAA Lyon 6 avr. 2006, *M^{me} Wahida Khanfous Chafai et autres*, req. n° 02LY00847 ; CAA Marseille 6 mars 2006, *Mejri*, req. n° 04MA01337). C'est précisément l'analyse du Conseil d'Etat dans l'arrêt commenté. Lui aussi fait reposer son raisonnement sur la connaissance de l'état

psychologique du détenu (« le jeune D. a rencontré des difficultés d'adaptation à la vie en milieu carcéral [...] », « aucun accompagnement particulier tenant compte de son état psychologique n'a été prévu [...] », « la ronde de surveillance normalement prévue dans la soirée [...] n'a pas été effectuée »). Dans ce contexte, il faut considérer que l'arrêt du 9 juillet 2007 apporte une importante précision à la jurisprudence *Chabba* en ce sens que lorsqu'il est avéré que l'administration pénitentiaire a eu connaissance des tendances suicidaires mais n'a pas réagi en conséquence, l'engagement de la responsabilité de l'Etat sera conditionnée, notamment, par la preuve d'une faute, alors que l'ignorance des troubles psychologiques, comme dans l'affaire *Chabba*, ne pourra ouvrir droit à réparation, sauf à apporter la preuve d'une succession de fautes. Ainsi, est renforcée l'idée que l'exigence d'une succession de fautes est plus contraignante que la preuve d'une faute et que le choix, par le Conseil d'Etat, de l'une plutôt que de l'autre, en fonction des circonstances de chaque espèce, s'explique, manifestement, par le souci de ne pas accabler l'action des services pénitentiaires lorsqu'ils ne connaissaient pas l'état suicidaire d'un détenu et de faciliter l'engagement de leur responsabilité dans le cas contraire.

En définitive, l'arrêt du 9 juillet 2007 ne constitue pas une confirmation de l'arrêt *Chabba* mais une nouvelle étape d'une évolution, dont le champ d'application, il ne faut pas l'oublier, reste circonscrit aux seules hypothèses de suicides, allant, hier, de l'exigence d'une faute lourde à la preuve, aujourd'hui, d'une faute lorsque l'état suicidaire ou en tout cas l'état psychologique instable était connu et d'une succession de fautes directement imputable au service pénitentiaire lorsque celui-ci n'avait pas connaissance des prédispositions suicidaires ou des difficultés psychologiques. En tout état de cause, les ayants droit des personnes suicidées seront réconfortés en raison de cette évolution jurisprudentielle qui rend leur droit à réparation moins difficile qu'il ne l'était auparavant. Le présent arrêt permet, aussi, de mieux comprendre le sens à donner à la jurisprudence *Chabba* qui a permis progressivement, et donc en douceur, de faire évoluer l'un des domaines d'engagement de la responsabilité de l'Etat au titre de l'activité de l'administration pénitentiaire même si, dans la reconnaissance de la faute, le juge administratif dispose, aujourd'hui comme demain, d'une très grande marge de manoeuvre dans l'appréciation des comportements des personnes publiques. Mais ne serait-ce pas là l'un des charmes du droit administratif ?

Mots clés :

RESPONSABILITE * Responsabilité pour faute * Faute simple * Suicide d'un détenu

Copyright 2013 - Dalloz - Tous droits réservés.