



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**Responsabilité sans faute en matière de
mesures d'aménagement de l'exécution
des peines**

**(CE, 15/02/2006, Ministre de la justice c/
Consorts A)**

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I – Les hypothèses traditionnelles de responsabilité pour risque spécial de dommage	4
A – Les choses et situations dangereuses	4
1 – Les choses dangereuses.....	4
2 – Les situations dangereuses.....	4
B – Les méthodes dangereuses	5
1 – Les méthodes libérales de rééducation.....	5
2 – L’activité médicale	5
II – L’engagement de la responsabilité de la puissance publique	7
A – Les conditions de la responsabilité pour risque.....	7
1 – Les conditions de la jurisprudence Bianchi	7
2 – Les conditions en matière de méthodes libérales de rééducation	7
B – Le rejet des autres types de responsabilité sans faute	9
1 – La notion de garde.....	9
2 – La responsabilité sans faute du fait des lois	9
CE, 15/02/2006, Ministre de la justice c/ Consorts A.....	10

INTRODUCTION

La responsabilité sans faute est probablement l'une des spécificités les plus remarquables de la responsabilité administrative. Elle peut se fonder soit sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques, soit sur le risque. Dans cette dernière hypothèse, il existe quatre variétés de responsabilité : la responsabilité au profit des collaborateurs des services publics, celle au profit des tiers victimes d'accidents de travaux publics, la responsabilité de l'Etat du fait des attroupements et rassemblements, et, enfin, celle pour risque spécial de dommage. C'est cette dernière hypothèse qui est en cause dans l'arrêt étudié.

Dans cette affaire, un détenu fait l'objet d'une libération anticipée. Quelques mois plus tard, il commet un braquage dans une banque au cours duquel il commet un meurtre. La femme et les enfants de l'homme décédé décide de demander à l'Etat la réparation du préjudice subi. Celui-ci refuse. Ils saisissent donc le tribunal administratif de Bordeaux qui déclare, le 3 avril 2003, l'Etat responsable du préjudice subi. Mécontent, le ministre de la justice fait appel de cette décision devant la cour administrative d'appel de Bordeaux qui confirme ce jugement le 15 juin 2004. Le ministre se pourvoit en cassation devant le Conseil d'Etat qui, le 15 février 2006, annule le jugement de la cour administrative d'appel au motif que la responsabilité sans faute pour risque de l'Etat ne saurait être engagée.

Il s'agit là d'une application remarquable de la jurisprudence sur la responsabilité pour risque du fait des méthodes dangereuses. Appliquée à l'origine aux choses et situations dangereuses, cette jurisprudence a été progressivement appliquée aux dommages causés lors de l'utilisation de méthodes libérales de rééducation. Mais, pour être reconnue, il faut qu'un risque spécial pèse sur les tiers. En l'espèce, le juge fait la distinction entre les mesures d'aménagement de l'exécution des peines, comme la libération conditionnelle, et les mesures de réduction des peines. Seules les premières font courir un risque aux tiers. Enfin, il faut noter que le juge ne se base pas sur la jurisprudence récente relative à la notion de garde, ni sur celle relative à la responsabilité sans faute du fait des lois.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, les hypothèses traditionnelles de responsabilité pour risque spécial de dommages (I), puis d'analyser l'engagement de la responsabilité de la puissance publique (II).

I – LES HYPOTHESES TRADITIONNELLES DE RESPONSABILITE POUR RISQUE SPECIAL DE DOMMAGE

La responsabilité pour risque spécial de dommage est liée à l'origine aux choses et situations dangereuses (A). Mais, elle concerne aussi depuis 1956 les méthodes dangereuses, hypothèse présente en l'espèce (B).

A – Les choses et situations dangereuses

Il faut distinguer les choses dangereuses (1) des situations dangereuses (2).

1 – Les choses dangereuses

La jurisprudence admet la possibilité d'engager les responsabilité sans faute de l'Administration du fait des choses dangereuses. Il faut ici préciser que toute chose peut, à un point de vue ou à un autre, présenter un caractère de dangerosité. Le juge ne retient donc que les choses suffisamment dangereuses. Il en va, ainsi, d'abord, des explosifs (CE, 28 mars 1919, *Regnault-desroziers*) et des armes dangereuses (CE, ass., 24 juin 1949, *Lecomte et franquette et Daramy*). Cette dernière hypothèse vise l'usage par la police d'armes comportant des risques exceptionnels pour les personnes et les biens. Cela concene toutes les armes, mais pas les engins tels que les grenades lacrymogènes. De plus, pour que la responsabilité de l'Administration soit engagée, les dommages doivent excéder par leur gravité les charges qui doivent normalement être supportées par les particuliers en contrepartie des avantages résultant de l'existence du service de la police. Il importe, enfin de distinguer la situation des personnes au regard de l'opération de police (CE sect., 27 juillet 1951, *Dme Aubergé et Dumont*). Ainsi, la responsabilité sans faute de l'Administration ne peut être engagée que si la personne est étrangère à l'opération de police. Dans le cas contraire, il s'agit d'une responsabilité pour faute simple.

Cette jurisprudence s'applique aussi aux ouvrages dangereux tels que les ouvrages de transport, de distribution de l'électricité, du gaz et de l'eau, et certains types de tronçons de route en raison de la gravité exceptionnelle des risques auxquels ses usagers sont exposés du fait de sa conception. Cette hypothèse concerne aussi bien les usagers que les tiers.

Enfin, le juge admet la responsabilité sans faute des centres de transfusions sanguines ayant élaboré et délivré les produits sanguins en raison du danger de contamination auquel se trouvent exposées les personnes transfusées (CE, ass., 26 mai 1995, cons. *N'Guyen, Jouan et Pavan*).

L'autre hypothèse concerne les situations dangereuses.

2 – Les situations dangereuses

Certaines personnes se trouvent placées dans une situation dangereuse, en conséquence des obligations qui leur sont faites. Il en va, ainsi, d'un consul devant rester à son poste à Séoul pendant les hostilités durant lesquelles ses biens ont été pillés (CE, sect., 19 octobre 1962, *Perruche*), ou encore d'une institutrice enceinte alors qu'une épidémie de rubéole sévit dans l'établissement (CE, ass., 6 novembre 1968, *Dme Saulze*).

La responsabilité pour risque spécial de dommage s'applique aussi en cas de méthodes dangereuses.

B – Les méthodes dangereuses

Appliquée à l'origine aux méthodes libérales de rééducation (1), cette jurisprudence fut, ensuite, étendue à l'activité médicale (2).

1 – Les méthodes libérales de rééducation

Cette jurisprudence a été inaugurée à l'occasion d'évasion de jeunes délinquants de centre d'éducation semi-ouvert. Le juge considère que les méthodes libérales de rééducation font peser sur les tiers un risque spécial de dommage (CE, sect., 3 février 1956, *Thouzellier*). En effet, si ce type de méthode de rééducation améliore la réinsertion des intéressés, il rend aussi plus facile leur évasion. Le juge estime donc juste que la société prenne en charge la réparation des dommages qu'ils pourraient causer à l'extérieur de l'établissement. Quant au champ d'application de cette jurisprudence, il faut préciser qu'elle ne vise que les mineurs délinquants visés par l'ordonnance du 2 février 1945. En revanche, elle concerne aussi bien les institutions publiques que privées habilitées. Quant aux victimes, il peut s'agir des tiers résidant dans le voisinage, mais aussi de toutes autres personnes, ce qui pose la question de la difficulté d'appréciation lorsque les actes délictueux ont été commis longtemps et loin du centre d'éducation.

Cette jurisprudence a été étendue à d'autres hypothèses ne concernant pas les mineurs délinquants. Il en va, ainsi, des sorties d'essai pour des malades mentaux destinées à les réadapter progressivement à la vie normale, ou encore des permissions de sortir pour les détenus en vue de favoriser le maintien des liens familiaux et de préparer leur réinsertion sociale. Il faut, enfin, noter le cas des méthodes de protection policière assurée à diverses personnalités.

C'est cette jurisprudence qui a été appliquée en matière hospitalière.

2 – L'activité médicale

Le régime de la responsabilité hospitalière est traditionnellement marqué par le principe de la faute. La responsabilité sans faute n'y a été instituée qu'en vertu de textes spéciaux s'agissant de cas bien spécifiques : il en va, ainsi, en matière de vaccinations obligatoires, ou encore de transfusions sanguines. Considérant l'évolution des mentalités qui tend à faire prendre en compte l'indemnisation de la fraction inacceptable du risque thérapeutique, la jurisprudence administrative devait se saisir de ces problèmes.

C'est en 1990 que l'hypothèse d'une responsabilité sans faute en matière hospitalière a, pour la première fois, été évoquée (CAA, Lyon, 21 décembre 1990, *Gomez*). Il s'agissait, plus précisément, dans cette affaire, de la mise en œuvre d'une méthode chirurgicale nouvelle. Trois conditions étaient posées pour engager la responsabilité sans faute de l'Administration : les suites possibles ne doivent pas être entièrement connues, le recours à cette méthode ne doit pas avoir été imposé par des raisons vitales, et, enfin, les conséquences dommageables directes de cette méthode doivent avoir un caractère exceptionnel et anormalement grave.

La jurisprudence *Bianchi* correspond à l'hypothèse de l'aléa thérapeutique (CE, ass., 9 avril 1993). Celui-ci peut se définir comme le risque dont la survenance est exceptionnelle au regard du risque habituel de traitement, sans lien avec l'état de santé antérieur de la victime, et ayant des conséquences d'une gravité hors du commun. Cette extension n'était pas évidente dans la mesure où la victime est ici en situation d'usager, c'est-à-dire tire profit du service. Mais, la jurisprudence admet déjà des hypothèses de responsabilité sans faute au profit de l'usager, telle que celle de l'usager d'un ouvrage public. Ce qui pouvait poser problème résidait dans le fait que le patient porte en lui-même la cause des risques qu'il va encourir. Pourquoi, dès lors, indemniser un dommage qui trouve sa source dans la personne même du malade. Mais, d'un part, ce n'est pas toujours le cas, et, d'autre part l'on peut admettre l'indemnisation du patient en raison du fait que l'opération présente certainement un

intérêt individuel, mais aussi un intérêt collectif. En effet, toute opération médicale conduit, par nature, à améliorer le savoir-faire médical.

Cette jurisprudence fera l'objet d'une précision remarquable lors d'un arrêt relatif à une opération de circoncision (CE, sect., 3/11/1997, *Hôpital Joseph-Imbert d'Arles c/ Mme. Mehratz*). Le juge précisera que ce type de responsabilité s'applique que la patient tire ou non un bénéfice thérapeutique de l'intervention.

Notons, avant de poursuivre, que la loi 4 mars 2002 a réorganisé l'ensemble de ces solutions tout en maintenant dans les hypothèses d'aléas thérapeutiques une responsabilité sans faute. La seule différence avec les solutions jurisprudentielles est que les conditions d'engagement de la responsabilité de la puissance publique sont plus souples, ce qui devrait conduire le Conseil d'Etat à assouplir sa jurisprudence.

Voyons à présent les conditions d'engagement de la responsabilité de l'hôpital.

II – L’ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

Le juge administratif vérifie les conditions d’engagement de la responsabilité pour risque de la puissance publique (A) et rejettent deux autres fondements possibles à la responsabilité de l’Etat (B).

A – Les conditions de la responsabilité pour risque

Pour mieux comprendre la démarche du juge administratif en matière de méthodes dangereuses, il est possible de revenir sur les conditions d’application de la jurisprudence Bianchi (1), puis d’en venir à l’arrêt étudié (2).

1 – Les conditions de la jurisprudence Bianchi

Au terme de cet arrêt, quatre conditions doivent être remplies pour que soit engagée la responsabilité sans faute de l’hôpital.

La première tient au fait que l’acte médical à l’origine du dommage doit, être nécessaire au traitement ou au diagnostic du malade. Cet acte doit, ensuite, présenter, un risque dont l’existence est connue mais dont la réalisation est exceptionnelle. Le patient ne doit pas avoir de prédisposition particulière à ce risque.

Enfin, l’exécution de cet acte doit être la cause directe d’un dommage d’une extrême gravité et sans rapport avec l’état initial du patient ou son évolution prévisible. Plusieurs remarques peuvent être faites. D’abord, il doit y avoir un lien de cause à effet entre le dommage et l’acte médical. Ainsi, l’accident doit avoir créé une situation entièrement nouvelle sans rapport avec l’état initial du malade. Ensuite, le dommage doit être anormal, autrement dit hors du commun. L’existence d’effets secondaires inhérents à tout traitement augmente l’exigence du degré de gravité de ces dommages. Le préjudice doit, enfin, être spécial c’est-à-dire supporté que par un nombre infime de personnes. Cette condition exclue le cas des risques sériels, tels que ceux liés à des transfusions sanguines.

Les conditions sont beaucoup plus simples en matière de méthodes libérales de rééducation.

2 – Les conditions en matière de méthodes libérales de rééducation

Pour que ce régime de responsabilité soit retenu, il faut que les méthodes employées créent un risque spécial à la charge des tiers. Pour déterminer si la libération anticipée remplit cette condition, il faut se référer aux conclusions du commissaire du Gouvernement. Selon ce dernier, il faut faire la distinction entre les mesures d’aménagement de l’exécution des peines et les mesures aménageant le temps d’exécution des peines. Seules les premières créent un risque spécial pour les tiers. En effet, des mesures comme les permissions de sortir ou encore la libération conditionnelle constituent des mesures exceptionnelles qui visent à favoriser le maintien des liens familiaux ou à préparer la réinsertion des détenus. Afin d’atteindre ces objectifs, la société accepte d’accroître la liberté des détenus, ce faisant, elle crée un risque spécial pour les tiers. En revanche, dans le cas d’une libération anticipée, il s’agit de la simple mise en œuvre d’une politique générale décidée par le législateur. La réduction de peine est ici la règle. Il n’y a donc pas création d’un risque spécial pour les tiers. Le Conseil d’Etat refuse donc d’engager la responsabilité de l’Etat pour des crimes commis dans le cadre d’une libération anticipée.

Il ne recours pas non plus à d'autres fondements.

B – Le rejet des autres types de responsabilité sans faute

Le Conseil d'Etat ne s'appuie pas sur la notion de garde dérogée deux ans auparavant (1), ni sur la responsabilité sans faute du fait des lois.

1 – La notion de garde

C'est en 2005 que le juge administratif a inauguré un nouveau type de responsabilité en matière de dommages causés par des mineurs faisant l'objet de méthodes libérales de rééducation (CE, sect., 11/02/2005, *GIE Axa Courtage*). Dans cet arrêt, le juge reconnaît que la décision par laquelle un juge des enfants confie la garde d'un mineur, dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative, à une association habilitée transfère à celle-ci la responsabilité d'organiser, de diriger et de contrôler la vie du mineur. Dans cette hypothèse, lorsque un dommage est causé, la responsabilité sans faute de l'Etat peut être engagée au profit des tiers victimes de dommages. Cette jurisprudence est le pendant d'un arrêt rendu par la cour de cassation (C.Cass., ass. plén., 29/05/1991, *Ass. des centres éducatifs du Limousin et autres c/ Blicek*). L'ordre de juridiction compétent est déterminé en fonction de la nature de la personne qui a la garde du mineur.

En 2006, le Conseil d'Etat a précisé, contrairement aux conclusions du commissaire du Gouvernement, que ce type de responsabilité se cumulait avec celui issu de la jurisprudence Thouzellier (CE, sect., 1^o/02/2006, *Ministre de la justice c/ MAIF*).

En l'espèce, ce régime de responsabilité n'est pas applicable dans la mesure où le détenu bénéficiant d'une libération anticipée n'est plus sous la garde de l'Etat à la différence des hypothèses où il bénéficie d'une permission de sortir ou d'une libération conditionnelle. Le juge administratif ne se base pas plus sur la responsabilité sans faute du fait des lois

2 – La responsabilité sans faute du fait des lois

C'est en 1938 que le Conseil d'Etat reconnaît, pour la première fois, la responsabilité sans faute de l'Etat du fait des lois (CE, ass., 14/01/1938, *Soc. des produits laitiers La Fleurette*). Jusqu'à présent le silence gardé par le législateur sur la possibilité d'une responsabilité de l'Etat était interprété comme excluant toute indemnisation. Désormais, le silence du législateur est analysé comme ouvrant droit à une possibilité d'indemnisation. Il importe de relever que lorsque le législateur prévoit expressément l'interdiction de l'indemnisation, le juge administratif ne peut s'y opposer.

C'est en 1966 que le Conseil d'Etat admet, pour la première fois, la responsabilité de l'Etat du fait des conventions internationales (CE, ass., 30/03/1966, *Cie. Générale d'énergie radio-électrique*). Il s'agissait, dans cette affaire, d'une société de radiodiffusion réquisitionnée en 1940 par l'autorité allemande. La société demandait à être indemnisée du préjudice que lui causait l'intervention de conventions internationales reportant à plus tard l'examen des créances liées au problème des réparations à la charge de l'Allemagne. Cette prise de position fut facilitée par l'assimilation, à partir de 1946, puis de 1958, des conventions internationales aux lois.

En l'espèce, le dommage a été causé lors d'une libération anticipée. Il a donc un lien avec le dispositif législatif qui régit cette matière, à savoir l'article 721 du code de procédure pénale qui permet au juge d'application des peines d'accorder une réduction de peine à un détenu. Ce dommage est spécial et grave.

Mais, pour être applicable, il ne faut pas que le législateur ait entendu écarter toute possibilité de réparation, ce qui est le cas lorsqu'il a organisé lui-même un système de compensation des conséquences dommageables de la loi. En l'espèce, il existe une commission d'indemnisation des victimes d'une infraction. CE type de responsabilité est donc logiquement écarté.

La requête du ministre de la justice est donc accueillie et l'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux est annulé.

CE, 15/02/2006, MINISTRE DE LA JUSTICE C/ CONSORTS A

Vu le recours, enregistré le 9 août 2004 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté par le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE ; le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE demande au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêt en date du 15 juin 2004 par lequel la cour administrative d'appel de Bordeaux a, d'une part, rejeté ses conclusions tendant, à titre principal, à l'annulation, comme rendu par une juridiction incompétente, du jugement du 3 avril 2003 du tribunal administratif de Bordeaux déclarant l'Etat responsable du décès de M. Jean A et le condamnant à réparer le préjudice en résultant pour les consorts A, à titre subsidiaire, à l'annulation de ce jugement comme non fondé et, d'autre part, a décidé que les intérêts sur les sommes dues par l'Etat aux consorts A seront capitalisés au 10 décembre 2003 pour produire eux-mêmes intérêts ;

Considérant que le tribunal administratif de Bordeaux, par un jugement en date du 3 avril 2003, a déclaré l'Etat responsable du préjudice subi par Mme A et par ses enfants à la suite du meurtre de M. A perpétré, le 17 septembre 1997, par un ancien détenu qui, condamné au total à une peine de réclusion criminelle d'une durée de vingt neuf ans et six mois, avait fait l'objet, en application de décrets présidentiels de grâce collective et de remises de peine accordées par le juge de l'application des peines, d'une libération au terme de dix huit ans, dix mois et vingt et un jours d'incarcération effective ; que le garde des sceaux, ministre de la justice, se pourvoit en cassation contre l'arrêt par lequel la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté son recours tendant à l'annulation de ce jugement ;

Sur la compétence de la juridiction administrative :

Considérant que, s'il n'appartient qu'à la juridiction judiciaire de connaître d'actions mettant en cause la responsabilité pour faute de l'Etat du fait du fonctionnement du service public de la justice judiciaire, il appartient à la juridiction administrative, sauf dispositions législatives contraires, de connaître des actions fondées sur la responsabilité sans faute de l'Etat ; qu'est recherchée, en l'espèce, la responsabilité sans faute de l'Etat en raison du préjudice résultant d'un crime commis par un ancien détenu qui a bénéficié d'une mesure de libération avant le terme prévu par sa condamnation ; que, dès lors, contrairement à ce que soutient le garde des sceaux, ministre de la justice, la cour administrative d'appel a jugé à bon droit que la juridiction administrative était compétente pour statuer sur les conclusions présentées sur le fondement par les consorts A ;

Sur la responsabilité de l'Etat :

Considérant que ni les décrets de grâce collective pris par le Président de la République ni les mesures de réduction de peine accordées par le juge de l'application des peines en application des dispositions de l'article 721 du code de procédure pénale, dans sa rédaction applicable en l'espèce, ne créent pour les tiers un risque spécial susceptible d'engager, en l'absence de faute, la responsabilité de l'Etat ; que, par suite, la cour administrative d'appel, en jugeant que la responsabilité sans faute de l'Etat était

susceptible d'être engagée en raison du préjudice causé à des tiers par un ancien détenu ayant bénéficié, en application de mesures de grâce collective ou de réduction de peine, d'une libération avant le terme de sa condamnation, a entaché son arrêt d'erreur de droit ; que le garde des sceaux, ministre de la justice, est fondé à en demander, pour ce motif, l'annulation ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

Considérant, d'une part, qu'ainsi qu'il a été dit, la responsabilité sans faute de l'Etat n'est pas susceptible d'être engagée en raison du préjudice causé aux consorts A ; que, par suite, le garde des sceaux, ministre de la justice, est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Bordeaux a partiellement fait droit aux conclusions tendant à ce que l'Etat soit condamné à ce titre à indemniser le préjudice causé aux consorts A ; que l'appel incident présenté au même titre par les consorts A ne peut qu'être rejeté ;

Considérant, d'autre part, que les consorts A ont présenté, à titre subsidiaire, des conclusions tendant à ce que soit engagée la responsabilité pour faute de l'Etat au motif que, même en tenant compte des réductions de peine dont il avait bénéficié, le meurtrier de M. A aurait été, selon eux, libéré prématurément à la suite d'une erreur dans la computation des différentes peines dont il avait fait l'objet ; que, toutefois, il n'appartient pas à la juridiction administrative de connaître des litiges relatifs à la nature et aux limites d'une peine infligée par une juridiction judiciaire et dont l'exécution est poursuivie à la diligence du ministère public ; que, dès lors, les conclusions présentées à ce titre par les consorts A doivent être rejetées comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement de la somme que réclament les consorts A au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 15 juin 2004 et le jugement du tribunal administratif de Bordeaux du 3 avril 2003 sont annulés.