

N° 373267

Garde des sceaux, ministre de la justice
c/ M. B...

10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies

Séance du 17 juin 2015

Lecture du 6 juillet 2015

CONCLUSIONS

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

M. B... était incarcéré à la maison d'arrêt de Draguignan lorsque se sont abattues sur cette dernière des pluies torrentielles dans la nuit du 15 au 16 juin 2010. Comme tous ses codétenus, l'intéressé a été transféré, en raison des dégâts causés à la maison d'arrêt, au centre pénitentiaire de Béziers. Mais il a laissé derrière lui l'ensemble de ses effets personnels, détruits par l'inondation.

L'administration pénitentiaire a alors pris l'initiative de proposer aux détenus une indemnisation à titre gracieux. M. B... lui a remis à cet effet un inventaire des objets qu'il avait perdus et estimé leur montant à 4 667 euros. Le 13 septembre 2010, l'administration lui a proposé une indemnisation d'un montant de 1 000 euros. L'intéressé insatisfait a refusé et saisi le tribunal administratif de Toulon d'une demande indemnitaire correspondant à son estimation.

Le tribunal administratif, sans doute soucieux de donner une portée utile à la demande initialement introduite devant lui sans le ministère d'un avocat (il y a eu ensuite une demande d'AJ), a interprété l'affaire comme un litige de dommages de travaux publics – l'ouvrage public étant la maison d'arrêt et l'usager M. B.... Estimant, d'une part, que l'administration n'apportait pas la preuve qui lui incombait de l'entretien normal du bâtiment, d'autre part que les pluies diluviennes ne revêtaient pas le caractère d'une cause de force majeure, il a condamné l'Etat, jugé pleinement responsable du préjudice, à verser une indemnité d'un montant de 2 500 euros.

Le ministre se pourvoit en cassation « directe » contre ce jugement.

Le premier moyen pourrait être délicat s'il était opérant. Il est tiré de l'erreur de droit à avoir affirmé que le régime de responsabilité de la puissance publique résultant des dommages causés aux usagers par les ouvrages publics est d'ordre public. C'est en effet ce qu'a dit le TA, après avoir communiqué aux parties ce moyen sur le fondement de l'article R. 611-7 du code de justice administrative.

Cette affirmation ne nous semble pas aller de soi. Il est vrai que certains auteurs (le Président Odent dans son cours de contentieux administratif¹) et des commissaires du gouvernement (G. Bachelier sur CE, 26 septembre 2001, *Département du Bas-Rhin*, n° 204575, p. ; G. le Chatelier sur CE, Section, 26 juin 1992, *Commune de Béthoncourt*, p.) rattachent le régime de responsabilité pour dommages causés à l'usager d'un ouvrage public à la théorie du risque, elle-même à l'origine du caractère d'ordre public de la responsabilité sans faute (Odent, p. 1121). Il est vrai également que le plan de classement de la jurisprudence administrative range ce régime sous l'item « responsabilité sans faute », et que vous avez jugé que la responsabilité pour faute d'une part et la responsabilité pour défaut d'entretien normal de l'ouvrage de l'autre relevaient de deux causes juridiques distinctes (CE, 25 octobre 1967, *Ville d'Antibes*, n° 70153, T. p.). Pour autant, il est tout aussi fréquent de voir ce régime présenté comme un régime de faute présumée (v. Chapus, *Droit administratif général*, T. 2, n° 807 ; v. aussi le fascicule 932 qui lui est consacré du jurisclasser administratif), et cette qualification est assez cohérente avec les critères d'engagement de la responsabilité (défaut d'entretien, d'aménagement ou vice de conception) qui constituent bien des manquements à des obligations préexistantes. La circonstance qu'un assouplissement dérogatoire du régime soit consenti pour les tiers à l'ouvrage sur le terrain de la rupture d'égalité devant les charges publiques ne nous semble pas nécessairement devoir rétroagir sur ce point. La position du tribunal administratif selon laquelle il s'agit d'une question d'ordre public nous semble donc à tout le moins hardie.

Mais en tout état de cause, le TA ne l'a affirmé qu'après avoir interprété les écritures du requérant comme soulevant un tel régime de responsabilité. Une telle lecture était sans doute un peu clémente, mais pas totalement aberrante, et dès lors que la dénaturation n'est pas véritablement soulevée, vous êtes de toute façon, en cassation, prisonnier de ce cadre théorique. Sauf à estimer, ce qui serait d'ordre public (CE, 26 septembre 2001, *Département du Bas-Rhin*, n° 204575, p.), que le régime de responsabilité pour défaut d'entretien normal, en principe applicable aux usagers d'un ouvrage public, ne le serait pas à la situation particulière des personnes détenues.

Nous voulons vous convaincre qu'une telle exception n'a pas lieu d'être.

Il ne fait aucun doute, d'abord, qu'un établissement pénitentiaire est un ouvrage public : pour reprendre les critères d'identification de l'ouvrage public codifiés par votre décision C... (CE, Assemblée, 29 avril 2010, *M. et Mme C...*, n° 323179, p.), un établissement pénitentiaire a le caractère d'un bien immeuble, résultant d'un aménagement, directement affecté à un service public.

Un détenu, ensuite, nous semble bien avoir la qualité d'usager d'un tel ouvrage. La question s'est déjà posée à vous en 1954 (CE, 31 mars 1954, *Dame G...*, p. 200), mais la décision, qui retient l'incompétence du Conseil d'Etat pour connaître en premier ressort de la demande de la personne détenue sous l'angle du défaut d'entretien normal, ne tranche qu'évasivement la question même si elle la préempte fortement.

Cette qualification paraît à première vue tomber sous le sceau de l'évidence : la personne détenue qui est contrainte d'y vivre utilise nécessairement la prison et ses infrastructures à chaque instant de sa détention.

1 p. 1162.

Mais il n'est pas si rare que les vérités juridiques déjouent les apparences. A cet égard, le fondement théorique du régime de responsabilité pour défaut d'entretien normal, qui tient à ce que l'usager, contrairement au tiers à l'ouvrage, est réputé, en entendant bénéficier de l'ouvrage, accepter les risques inhérents à son fonctionnement, s'accommode assez mal de la qualité d'usager contraint des détenus, dont la relation à l'établissement pénitentiaire est rarement placée sous le signe de la libre adhésion.

Nous croyons pour autant que la qualité d'usager est celle qui doit prévaloir.

D'abord, parce que votre jurisprudence en retient une acception assez plastique : vous y assimilez ainsi, à titre d'exemple, l'usager qui s'introduit frauduleusement dans l'enceinte de l'ouvrage et en fait un usage non conforme à sa destination (CE, 30 décembre 1964, *Ministre des travaux publics et des transports c/ P...*, p. 505 ; CE, 12 juin 1998, *Masse*, n° 144291, T. p.). Or par le biais de cette plasticité, vous avez déjà attiré dans le régime de responsabilité pour défaut d'entretien normal des usagers dont l'acceptation volontaire des risques de l'ouvrage pourrait légitimement être questionnée : il en va ainsi de l'enfant qui a pénétré dans un chantier en bordure d'une voie publique et s'y blesse (CE, 2 février 1977, *D...*, n° 00280), de l'enfant jouant sur une voie ferrée et électrocuté par le rail conducteur (CE, 5 Mars 1980, *SNCF c/ M... et caisse primaire d'assurance maladie du Var*, n°s 06722-10314, T. p. 921) ou de l'enfant qui a franchi la clôture empêchant l'accès à l'autoroute et s'y est mortellement blessé (CE, 22 juin 1984, *M. et Mme N...*, n° 44718). Puisque vous avez ainsi fait le deuil du critère de l'usage conscient et éclairé de l'ouvrage, nous ne voyons plus de raison de traiter l'usager contraint différemment de l'usager fortuit.

Ensuite parce qu'à l'inverse, vous ne rangez plus dans la catégorie des tiers à l'ouvrage que des catégories de personnes n'entretenant pas de lien direct avec ce dernier et dont l'interférence avec l'ouvrage est purement accidentelle. (v., pour le propriétaire de chevaux électrocutés par des fils téléphoniques tombés à terre, CE, 9 janvier 1952, *Société Lyonnaise des eaux et de l'éclairage*, p. 23).

Enfin parce qu'il serait assez inintelligible que les personnes détenues bénéficient d'un régime d'indemnisation différent, et en l'occurrence plus favorable, que celui ouvert aux personnels de l'établissement, notamment ceux qui sont contraints par leurs fonctions de résider dans la prison (pour la qualité d'usager des agents publics qui utilisent l'ouvrage dans le cadre de leurs fonctions, v. par exemple CE, 11 oct. 1972, *Cne Avesnes-en-Bray*, T. p. 1245) pourtant exposés dans des conditions très similaires aux dommages que son implantation ou son fonctionnement sont susceptibles de causer. Or tel serait la conséquence d'une qualification de tiers à l'ouvrage, qui emporte un régime de responsabilité sans faute (CE, 7 novembre 1952, *Grau*, p. 503) dans lequel le maître de l'ouvrage ne peut plus dégager sa responsabilité par la preuve d'un entretien normal de l'ouvrage, mais uniquement en démontrant que le dommage est dû à une faute de la victime ou à un cas de force majeure (CE, Assemblée, 28 mai 1971, p. 419).

Nous pensons donc que, les détenus ayant la qualité d'usager de l'établissement pénitentiaire au même titre que le personnel et les visiteurs de l'établissement, le régime de responsabilité pour défaut d'entretien normal trouve, en cas de dommage lié à l'ouvrage, à s'appliquer à eux.

Nous nous sommes même demandée un temps si la qualité d'usager contraint qui est celle des personnes détenues ne devait pas conduire à aménager à la marge, en leur faveur, ce régime de responsabilité. Les personnes détenues sont en effet littéralement prisonnières de l'ouvrage. Elles sont, à ce titre, particulièrement vulnérables à ses éventuels vices de conception ou de fonctionnement. Et votre jurisprudence a déjà accepté de tenir compte de la particulière vulnérabilité des personnes détenues, découlant de leur situation d'entière dépendance vis-à-vis de l'administration, pour mettre à la charge de cette dernière des obligations positives supplémentaires (CE, 17 décembre 2008, *Section française de l'observatoire international des prisons*, n° 305594, p. ; JRCE, 22 décembre 2012, *Section française de l'observatoire international des prisons et autres*, n° 364584 364620 364621 364647, p. ; CE, Section, 6 décembre 2013, *M. T...*, n° 363290, p.). Vous pourriez être tentés, de la même façon, de renforcer les obligations pesant sur le maître de l'ouvrage au titre de l'aménagement et de l'entretien normaux de celui-ci, en consacrant par exemple l'obligation positive de prévenir la survenance de dommages pouvant résulter de causes extérieures à l'ouvrage mais susceptibles d'en affecter les résidents.

A la réflexion, nous ne pensons toutefois pas qu'un aménagement du régime des dommages de travaux publics soit une réponse souhaitable à la situation de vulnérabilité inhérente au caractère contraint de la détention. Un tel aménagement ne nous semble, en premier lieu, pas totalement adéquat : les exigences de bonne conception et d'entretien normal qui s'imposent au maître de l'ouvrage public ne sauraient en effet dépendre de la capacité ou non de l'usager à s'en évader facilement. L'aménagement ne nous semble pas non plus nécessaire : votre jurisprudence relative à la responsabilité de l'administration pénitentiaire dans la prise en charge des personnes détenues et de leurs biens est en effet déjà aménagée pour tenir compte des spécificités de leur situation. S'agissant plus particulièrement des atteintes aux biens des personnes détenues, en jeu dans le présent litige, votre décision CE, 9 juillet 2008, *Garde des sceaux, ministre de la justice c/ M. F...*, n° 306666, p. consacre un régime de faute simple fondé sur une obligation de moyens pesant sur l'administration pénitentiaire. La décision visait le cas particulier de dommages consécutifs à la mise en place d'un régime de détention dit « portes ouvertes », mais nous pensons qu'elle vaut tout aussi bien dans un cas d'inondation, où l'administration doit faire en sorte, autant que faire ce peut, d'éviter la destruction des biens des personnes détenues.

Reste encore, pour clore le débat sur l'adéquation au litige du cadre juridique mobilisé par les juges du fond, à déterminer si l'origine du dommage permettait son application. La réponse affirmative implicitement apportée par les juges du fond n'a rien d'évident, dans la mesure où la destruction des biens de l'intéressé trouve son origine dans des pluies diluviennes non imputables à la conception et au fonctionnement de l'ouvrage. Mais vous acceptez de connaître sous l'angle de la responsabilité pour défaut d'entretien normal de dommages qui, bien que trouvant leur origine hors de l'ouvrage, ont été aggravés du fait de l'existence ou du mauvais entretien de l'ouvrage par rapport à ce qu'ils auraient été en son absence, y compris d'ailleurs en cas de force majeure (CE, 25 mai 1990, *A... et autres*, n° 39460, T. p.).

Vous n'aurez donc pas à censurer d'office le cadre juridique retenu par les premiers juges, et pourrez traiter par prétérition les éléments que nous venons de vous exposer. Vous conserverez toutefois une opportunité de les consacrer après cassation si, comme nous allons vous le proposer, vous censurez l'inexacte qualification des pluies à l'origine du dommage au regard de la notion de force majeure.

Vous exercez, en cassation, un plein contrôle sur le maniement de la notion de force majeure (CE, 14 janvier 1994, *Compagnie de navigation maritime Syg Bergesen et a.*, n° 127105, T. p.). Et vous êtes plutôt réticents à reconnaître le bien-fondé de cette qualification, totalement exonératoire de la responsabilité du maître de l'ouvrage, y compris dans le cas de pluies importantes ayant causé des inondations (CE, 19 octobre 1979, *Société « Difamelec-au roy de la télévision »*, T. p. ; CE, 9 juillet 1980, *Ville de l'Aigle*, n° 11908, T. p. ; CE, 11 janvier 1978, *Ville de Marignane*, T. p. ; CE, 10 avril 1974, *Ville de Cannes*, n° 80969, p. ; CE, 13 novembre 2009, *Commune de Bordes*, n° 306992, T. p sur un autre point).

Vous admettez toutefois que des pluies diluviennes constituent un cas de force majeure dans deux types d'hypothèses : quand elles revêtent une violence et une intensité exceptionnelle et imprévisible (CE, 25 mai 1990, *A... et autres*, n° 39460, T. p. précitée, à propos des pluies du Gers en 1977 ; CE, 23 janvier 1981, *Ville de Vierzon*, p., à propos d'un phénomène diluvien sans précédent). ; ou lorsque se combinent plusieurs phénomènes dont aucun n'est à lui seul imprévisible, mais dont la conjonction le devient (CE, 27 mars 1987, *Société des grands travaux de Marseille*, p., pour la conjonction exceptionnelle d'une pluviosité d'une extrême intensité, d'une crue importante de la Garonne et d'une marée particulièrement forte).

En l'espèce, ressortent des pièces du dossier soumises aux juges du fond le caractère inhabituel, au moins de juin, d'épisodes orageux de grande ampleur, qui ne se produisent habituellement qu'en septembre, et que les services météorologiques ont d'ailleurs été incapables de prévoir ; la conjonction, aggravante de ces orages, d'une crue de Nartuby, entraînant une vague de plus de trois mètres de haut, et du ruissellement d'un torrent de boue en provenance du Malmont ; le caractère inédit, depuis 1827, des crues qui en sont résulté ; et l'ampleur des dégâts matériels et humains causés, puisque les inondations ont, en particulier, entraîné la mort de 26 personnes. Au vu de l'ensemble de ces éléments et même au regard de votre jurisprudence restrictive, nous estimons que le tribunal administratif, en écartant la qualification de force majeure, a inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis.

Après cassation, vous n'aurez pas nécessairement à déterminer au regard de quel régime de responsabilité la demande de M. B... se positionne. Qu'il s'agisse du régime des dommages de travaux publics ou du régime de responsabilité pour faute en effet, le caractère de force majeure des inondations exonère entièrement l'Etat de la responsabilité qu'il encourt du fait des dommages causés par elles aux biens des personnes détenues – étant entendu qu'il n'est absolument pas établi que les conséquences dommageables de la force majeure auraient été aggravées par l'ouvrage, par son défaut d'entretien ou par une faute de l'administration.

Vous devrez donc, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non recevoir opposées par le ministre, rejeter la demande indemnitaire de M. B....

L'issue est certes un peu cruelle pour l'intéressé qui, parce qu'il a contesté le montant d'indemnisation gracieusement proposé par l'administration pénitentiaire, se retrouve finalement privé de la somme forfaitaire qu'on obtient ses codétenus. Nous formons le vœu que l'administration ne le pénalisera pas pour avoir entendu vous saisir et qu'elle persistera dans sa volonté initialement affichée de lui verser une somme de 1 000 euros. L'exécution de

la solution de rejet que nous vous proposons de prendre n'y fait en tout cas pas obstacle, comme vous pourriez utilement le rappeler dans votre décision.

PCMNC – Annulation, règlement au fond, rejet.