

N° 429383

Ministre de l'intérieur c/ M. L... et autres

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 12 octobre 2020

Lecture du 23 octobre 2020

CONCLUSIONS

Mme Sophie Roussel, rapporteure publique

Peut-on opposer à une personne migrante les risques inconsidérés qu'elle a pris pour rejoindre le territoire et atténuer de ce fait la responsabilité de l'Etat, susceptible d'être engagée à raison de négligences fautives dans le secours qui lui a été porté ?

Telle est la question posée par le présent pourvoi, à laquelle le ministre de l'intérieur qui vous saisit souhaiterait que vous apportiez une réponse positive.

Mme A..., ressortissante comorienne ayant rejoint Mayotte dans une embarcation de fortune, est décédée le 29 mars 2011 à l'âge de 52 ans dans les locaux de la gendarmerie de Pamandzi, quelques heures après avoir été secourue puis ramenée à terre par un bateau de la brigade nautique de gendarmerie.

Une enquête pour recherche des causes de la mort de Mme A... a été diligentée et son fils a déposé plainte avec constitution de partie civile. Lors de l'enquête, l'expert désigné par le magistrat instructeur a relevé que Madame A... était atteinte d'un diabète de type II, que sa symptomatologie s'était aggravée après l'arrivée à terre et que « *le traitement de la déshydratation et la surveillance dans un établissement hospitalier, dès l'arrivée en Petite Terre aurait très certainement permis d'éviter l'aggravation de l'état de santé de A...* ». Une ordonnance de non-lieu a été rendue par le vice-président chargé de l'instruction du tribunal de grande instance de Mamoudzou, confirmée en appel. L'arrêt de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Saint-Denis du 4 février 2014 juge qu'individuellement, aucun des professionnels n'a commis de faute caractérisée de nature à engager sa responsabilité pénale.

Les trois enfants de Mme A..., l'un Français, les deux autres Comoriens, tous établis à Mayotte ont alors, après avoir lié le contentieux, engagé une action en responsabilité contre l'Etat devant la juridiction administrative, à laquelle le tribunal administratif de Mayotte a, dans un jugement du 22 décembre 2016, a partiellement fait droit.

La faute de l'Etat¹ n'est plus en débat à ce stade. Elle a été caractérisée par le tribunal administratif de Mayotte dans son jugement qui n'a pas été contesté par le ministre de

¹ Faute simple, depuis l'abandon du régime de la faute lourde pour les activités d'assistance en mer et de

l'intérieur mais seulement par les ayants-droits de Mme A..., en tant que leur demande d'indemnisation n'avait pas été entièrement satisfaite.

Le jugement caractérise la faute de l'Etat comme une succession trois types de négligences de la part de l'administration dans la gestion du secours porté aux rescapés du naufrage de l'embarcation.

Alors que l'état des 23 passagers du « kwassa-kwassa », qui présentaient des brûlures et un état de déshydratation avancé, révélait que leur embarcation avait fait naufrage en haute mer trois jours auparavant – 12 autres passagers ayant perdu la vie – et avait ensuite longuement dérivé, l'équipage du navire de gendarmerie n'a pas alerté le coordonnateur de mission de sauvetage de permanence, ce qui a fait obstacle à la mise en œuvre, à l'initiative de ce dernier, d'un plan SECMAR impliquant l'intervention de services de secours spécialisés.

Puis, lors du débarquement des rescapés à Dzaoudzi, malgré l'état d'épuisement extrême de certains d'entre eux, dont Mme A..., aucun dispositif de prise en charge médicale n'a davantage été mis en place.

Enfin, Mme A... a été maintenue dans des locaux exigus de la gendarmerie de Pamandzi, sans, là encore, l'intervention d'une équipe de soins, en dépit de la dégradation manifeste de son état.

Le préjudice est certain.

La faute n'est plus contestée.

Reste devant vous le débat sur le lien de causalité entre cette faute et le dommage, et sur le caractère éventuellement exonératoire du comportement de la victime, de nature dégager l'Etat de tout ou partie de sa responsabilité.

Sur ce point, le tribunal et la cour ont divergé.

Le tribunal administratif de Mayotte a admis que les négligences fautives de l'administration, en particulier le défaut de prise en charge médicale, avaient largement contribué à la dégradation finale de l'état de santé de Mme A.... Mais il a aussi relevé, d'une part, qu'elle était déjà très affaiblie par la traversée lorsque les services de la gendarmerie l'ont interpellée, d'autre part, qu'elle s'était sciemment exposée à un risque important en faisant le choix de voyager entre Anjouan et Mayotte sur une embarcation de fortune. Le tribunal en a déduit que son décès ne pouvait être regardé comme ayant pour seule cause la faute des services de l'Etat et a fixé à 50 % la part de responsabilité lui incombant. L'Etat a été condamné à versé 10 000 euros à chacun des enfants de Mme A..., cette somme couvrant à la fois le préjudice moral

sauvetage d'un navire par la décision de section du 13 mars 1998, *Z... et autres*, n° 89370, p. , dans le sillage de la décision de section du 21 juin 1997, *T...*, p. 253, à propos de l'organisation et la conduite d'une opération de secours d'un blessé transporté en hélicoptère, suivie de la décision du 29 avril 1998, *Commune de Hannappes*, p.. 185, à propos des services d'incendie et de secours.

personnel des ayants droits ainsi que, dans une moindre mesure, le préjudice moral et les souffrances de la victime dans les heures qui ont précédé sa mort.

La cour administrative d'appel de Bordeaux a, contrairement aux premiers juges, déclaré l'Etat entièrement responsable du décès de Mme A.... Son arrêt exclut que le fait qu'elle ait pris le risque d'entreprendre une traversée, qu'elle savait dangereuse, sur une embarcation de fortune, soit à l'origine de son décès, dont la cause déterminante est à rechercher dans les négligences fautives de l'Etat. La cour a en conséquence condamné l'Etat à verser à chacun des enfants, âgés de 29 ans, 27 ans et 15 ans au moment du décès, 20 000 euros, en réparation de leur préjudice moral, ainsi qu'une somme globale de 5 000 euros au titre du préjudice personnel subi par leur mère.

Le pourvoi du ministre conteste le caractère exclusif du lien de causalité direct retenu par la cour entre la faute de l'Etat et le dommage, constitué par le décès de Mme A....

Nous avons pu identifier dans les moyens d'erreur de droit et d'erreur de qualification juridique des faits qui sont soulevés deux types de raisonnement. Le premier, centré sur l'idée d'un concours de faute, consiste à reprocher à la cour d'avoir exclu que l'état de santé préexistant de Mme Abdallah et son comportement imprudent consistant à s'être sciemment exposé à un risque évident soient à l'origine, au moins en partie, de son décès. Le second, construit autour de la notion de préjudice, reproche à la cour d'avoir imputé à la faute de l'administration l'entier dommage constitué par le décès, alors que seule la perte de chance d'échapper à l'aggravation de son état de santé présentait un lien de causalité direct avec les négligences fautives de l'administration dans l'organisation et la mise en œuvre des secours.

>> Commençons par examiner la question de l'existence d'une prédisposition, liée à l'état de santé, ou d'un comportement imprudent de la victime, susceptible d'atténuer la responsabilité de l'Etat dès lors qu'il a contribué à la réalisation ou à l'aggravation du dommage.

Vous laissez à l'appréciation souveraine des juges du fond le partage de responsabilité et l'évaluation du montant du préjudice subi par une victime (CE, 26 juin 1992, *Commune de Béthoncourt c/ Consort B...*, n° 114728, p.), y compris dans l'hypothèse d'un partage 100/0 (CE, 12 juin 1998, *M...*, n° 144291, aux tables sur un autre point). En revanche, outre votre contrôle habituel d'erreur de droit, c'est bien un contrôle de qualification juridique des faits que vous exercez sur le caractère exonératoire du comportement de la victime (CE, 20 juin 2007, *Y...*, n° 256974, pp. 1047-1113)² comme sur le caractère direct du lien de causalité entre le préjudice et le fait générateur (CE, 26 novembre 1993, *SCI « Les jardins de Bibémus »*, n° 108851, p. 327), l'existence même de ce lien de causalité étant laissée à l'appréciation souveraine des juges du fond (CE Sect., 28 juillet 1993, *Consort D...*, n° 117449, p. 250).

Et force est de constater que le fait de la victime, fautif ou non, est fréquemment retenu pour atténuer voire exonérer l'Etat de sa responsabilité, y compris lorsque sont en cause des

² Comme d'ailleurs sur toute cause exonératoire de responsabilité, fait d'un tiers ou force majeure : CE, 16 octobre 1995, *Epoux M...*, n° 150319, p

activités de police, notamment des carences dans la prévention d'un danger, ou encore la mise en œuvre de secours.

Les exemples dans votre jurisprudence sont innombrables, qu'il s'agisse de l'usage anormal par la victime d'un ouvrage public, de son imprudence face à un risque avéré (pour une illustration récente, voyez votre décision du 22 novembre 2019, *W... c/ Ministre de l'intérieur*, n° 422655, aux tables, à propos d'un surfeur victime d'une attaque de requins, dont l'accident a été jugé imputable à sa seule imprudence ; à propos de l'absence de matelots à bord d'un navire pendant son séjour dans un port, ayant eu pour effet de retarder les secours et aggraver les conséquences de la voie d'eau CE, 1 février 1980, *V...*, n° 14503, T. ; à propos de l'imprudence d'une victime s'étant baignée dans une piscine municipale sans savoir nager, atténuant la responsabilité fautive de l'Etat pour défaut de surveillance : CE, 8 février 1980, *Consorts P...*, T.p. ; à propos de l'imprudence de collégiens ayant tenté de franchir à pied un passage de route submergée par un torrent en crue, de nature à atténuer la responsabilité pour carence fautive des autorités de police municipale et de l'établissement scolaire CE, 15 mai 1986, *Commune de Cilaos*, n° 45296 et a., T. p.) ou encore, dans les situations de sauvetage, de son inertie à prévenir les secours (CE, 19 mars 1965, *F...*, n° 60160, p. ; CE, 13 octobre 1976, *Commune de Mazières-en-Gâtine*, n° 97832, p.). Peut également être mentionnée, parce que l'exemple nous paraît particulièrement éloquent pour illustrer la facilité avec laquelle la faute de la victime comme cause exonératoire de la responsabilité pour faute pour faute est admise, votre décision *R...* n° 358021 du 10 octobre 1986, T. p. , dans laquelle vous avez jugé que la mort d'un jeune homme décédé des suites de violences policières consistant en son éviction brutale d'un commissariat ayant entraîné la chute à l'origine de sa mort était pour moitié atténuée par ses propos outranciers vis-à-vis des agents et son état d'ébriété.

Nous estimons pour notre part qu'il n'y a pas lieu, dans des circonstances telles que celles de l'espèce, d'opposer aux ayants-droits de Mme A... le risque que leur mère a sciemment pris en recourant aux services d'un passeur pour une traversée qu'elle savait dangereuse et alors que son diabète la rendait particulièrement vulnérable, et ce pour trois raisons.

En premier lieu, le fait de la victime ne peut être retenu comme cause étrangère exonératoire que s'il s'interpose entre le dommage et la faute de l'administration – c'est la terminologie employée par Michel Rougevin-Baville dans son ouvrage de référence sur la responsabilité administrative³, brisant en tout ou partie le lien de causalité. Ce raisonnement empêche de rechercher une cause étrangère exonératoire trop en amont de la faute regardée, selon la théorie forcément simplificatrice de la causalité adéquate, comme la cause déterminante du dommage.

Autant le comportement de la victime pendant le secours nous paraît susceptible de rompre le lien de causalité entre la faute et le dommage – par exemple, ce que la cour a jugé non établi et que le ministre ne conteste pas, si Mme A... avait refusé de se plier aux consignes qui lui ont été données pendant le secours, ou encore, si elle avait été en état de le faire, si elle avait omis de signaler son état de santé – autant les raisons pour lesquelles elle s'est trouvée dans

³ Michel Rougevin-Baville, *La Responsabilité administrative*, Hachette, 1992, p.133.

une situation justifiant l'intervention de services de secours en mer nous paraissent trop éloignées du dommage.

Autrement dit, il faut, pour qu'un fait de la victime soit considéré comme une cause exonératoire de la responsabilité de l'administration, un lien de causalité direct entre ce fait et le préjudice, faisant en tout ou partie écran au lien de causalité direct entre la faute de l'administration et ce même préjudice. Or, comme le rappelle le président Odent dans son cours (p. 1503) « *tous les faits qui ont concouru à la réalisation du dommage n'ont pas avec ce dommage un lien nécessaire de causalité directe. La notion de cause ne se confond pas avec celle de condition nécessaire pour que le dommage ait pu se produire.* ». Ce raisonnement s'applique tant à la faute de l'Etat qu'à la cause étrangère exonératoire. Pour prendre un exemple, on n'oppose pas aux ayants-droits d'un détenu qui s'est suicidé en prison les raisons pour lesquelles celui-ci a été incarcéré pour atténuer la faute des services pénitentiaire tirée d'un défaut de vigilance ou de surveillance.

En deuxième lieu, et plus radicalement, aucun agissement particulier ne peut être reproché à Mme A..., hormis sa qualité de migrante rescapée d'un naufrage de kwassa-kwassa à la dérive dans les eaux territoriales françaises autour de Mayotte, situation à l'origine de l'intervention de l'Etat, qui s'est précisément donné une mission de secours aux migrants en détresse dans les eaux maritimes sous souveraineté française adjacentes à Mayotte et de prise en charge des naufragés des kwassas-kwassas, dont l'organisation est d'ailleurs détaillée dans un arrêté préfectoral du 25 mars 2008 et dans une note du préfet de Mayotte du 12 janvier 2010, produits dans le cadre de l'instruction devant le tribunal administratif (dans le cadre d'obligations, de moyen, résultant d'engagements internationaux, en particulier la convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes, dite convention SAR, adoptée en 1979 à Hambourg, ratifiée par la France en 1985).

Abstraction faite du litige, nous ne croyons pas qu'on puisse opposer, en dehors de tout comportement particulier, au destinataire d'une politique publique dans le cadre de laquelle des fautes ont été commises le fait que cette personne fait partie du public visé par cette politique publique. Et nous nous trouverions assez choquant que vous retourniez contre Mme A... le fait qu'elle était diabétique.

Pour poursuivre sur un terrain moins juridique – c'est notre troisième argument : nous répugnons à présenter les migrants ayant été contraints, pour des motifs politiques ou seulement économiques, d'abandonner leur pays pour chercher, au péril de leur vie, à rejoindre la France comme ayant exercé un choix libre et éclairé, qui ne serait pas entièrement dicté par un état impérieux de nécessité.

Nous estimons pour ces trois raisons, surtout la deuxième, que la cour, dont l'arrêt est suffisamment motivé, n'a commis ni erreur de droit, ni erreur de qualification juridique ni encore de dénaturation en excluant tout fait exonératoire de la victime.

>> L'autre branche de l'argumentation du pourvoi vous invite à censurer la cour pour ne pas avoir procédé à un raisonnement en termes de perte de chance : le ministre reproche à la cour d'avoir imputé à la négligence fautive de l'Etat l'entier dommage, constitué par le décès,

quand elle n'aurait dû imputer que la perte de chance de ne pas voir l'état de santé de Mme Abdallah s'aggraver.

Il est vrai que c'est ainsi que le juge administratif raisonne lorsque le dommage est imputable pour partie à une personne publique et pour partie à la victime elle-même. Le juge apprécie la part exacte de responsabilité incombant à la puissance publique et évalue la fraction du dommage invoqué qui est la conséquence directe du fait du dommage, ce que traduit les valeurs du partage de responsabilité. Mais cette démarche ne vaut que pour autant que l'on reconnaît un fait de la victime exonératoire. Or ce n'est pas notre proposition.

En dehors du fait de la victime, le raisonnement en termes de perte de chance suggéré par le pourvoi ne nous paraît pas pouvoir prospérer. Non pas parce qu'il procéderait d'une argumentation nouvelle en cassation, comme le soutiennent les défendeurs, mais parce que nous vous savons réticents à étendre cette façon d'aborder un préjudice en dehors du champ dans lequel il s'est épanoui, la responsabilité médicale, par souci principalement de cohérence avec la jurisprudence civile (CE Sect., 21 décembre 2007, *Centre hospitalier de Vienne*, n° 289328, p. 546). Nous ne croyons pas qu'un tel raisonnement probabiliste, qui conduit à s'en remettre très largement aux experts, ait vocation à essaimer dans l'ensemble du contentieux de la responsabilité administrative.

Il vous arrive aussi de mobiliser la notion de « perte de chance sérieuse » pour conditionner l'indemnisation de la perte d'un gain ou d'un avantage, qu'il s'agisse d'une promotion de carrière (CE, 25 novembre 1998, *Mme PP...*, n° 181664, T. pp. 933-1003-1166 ; CE, 25 mars 2016, *Mme Bo...*, n° 386199, T. pp. 811-949), des bénéfices attendus de la signature d'un contrat (CE, 18 juin 2003, *Groupement d'entreprises solidaires ETPO Guadeloupe*, n° 249630, T. p. 865 ; CE, 8 février 2010, *Commune de La Rochelle*, n° 314075, p. 14) ou de l'obtention d'une autorisation (CE, 13 novembre 1974, *Min. de l'économie et des finances c/ société BECARRIA et cie*, n° 85792, 85793, p. ; CE, 19 mai 2010, *Dr...*, n° 326886, T. p. 974 ; CE, 24 janvier 2014, *Conseil supérieur de l'audiovisuel*, n° 351274, T. pp. 831-845-851-862) ou encore des chances de succès d'un recours juridictionnel (CE, 2 octobre 2006, *X...*, n° 270103, T. p. 1049). A la différence de la responsabilité médicale, n'est pas en cause dans ces hypothèses l'étendue du préjudice, mais plutôt la causalité entre l'illégalité et le dommage. Ce n'est pas cette hypothèse que vise le pourvoi du ministre.

Le ministre croit peut-être enfin pouvoir se prévaloir de deux précédents de 1973 et 1974 mentionnant, dans des affaires de responsabilité de l'Etat du fait de fautes dans la défaillance de surveillance d'une piscine⁴ ou dans la décision d'autoriser la baignade d'enfants en eaux troubles⁵, le fait que cette faute « a compromis les chances de sauvetage de la victime ». La rédaction de ces deux décisions, qui n'est qu'une façon pudique d'évoquer le décès de la

⁴ CE, 10 mai 1973, *Ville de Rennes*, n° 84273, p. 551, vous avez jugé, à propos d'un accident survenu dans une piscine municipale ayant entraîné un décès : « la défaillance du service de surveillance à l'instant même où l'accident s'est produit a compromis les chances de sauvetage du jeune C... ».

⁵ CE, 12 juin 1974, *Association d'entr'aide familiale de l'Aquitaine*, n° 84950, P. , vous avez jugé, à propos d'une noyade dans le cadre d'une sortie organisée dans le cadre d'un patronage communal, que le manque de limpidité de l'eau a fait obstacle à l'intervention des surveillants et a « compromis les chances de sauvetage de la victime ».

victime, ne peut cependant être interprétée comme un raisonnement de perte de chance à propos du préjudice.

>> Le ministre fait valoir, en conclusion de son mémoire, que rejeter son pourvoi, et donc suivre le sens de nos conclusions, reviendrait à donner un signal particulièrement inopportun aux candidats à l'immigration irrégulière à Mayotte par le biais de kwassa-kwassa.

Nous souhaiterions répondre à cette préoccupation en soulignant que rejeter le pourvoi ne revient pas à imposer une obligation de résultat aux services de secours en mer, en contradiction avec l'obligation de moyen résultant des conventions internationales en la matière.

L'engagement de la responsabilité de l'Etat ne résulte pas seulement du décès de Mme A..., mais aussi de la faute commise par l'Etat, qu'il convient de qualifier, même dans le cadre du régime de faute simple applicable depuis votre décision Z... n° 89370 du 13 mars 1998, en prenant en considération les conditions difficiles dans lesquelles ces opérations sont menées.

Nous ne partageons pas le postulat du ministre selon lequel l'indemnisation du préjudice moral subi par les enfants de Mme A..., à supposer que la douleur liée à la perte d'un proche soit monnayable, est susceptible d'encourager des migrants à s'embarquer pour Mayotte dans un kwassa-kwassa, postulat qui revient à présumer qu'un parent prendrait délibérément des risques insensés dans l'espoir de faire bénéficier ses enfants d'un effet d'aubaine s'il venait à mourir.

Par ces motifs nous concluons :

- au rejet du pourvoi
- à ce que l'Etat verse une somme de 3 000 euros aux trois enfants de Mme A..., soit 1 000 euros chacun.