



La référence du droit en ligne



Vers l'abandon de la faute lourde en
matière d'exécution d'une mesure de
placement en rétention administrative
(CAA Bordeaux, 1°/03/2012, Mr. Mehmet)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – L’exécution d’une mesure de rétention d’un étranger : une illustration de plus de l’abandon de la faute lourde	4
A – Une distinction traditionnelle entre édicition et exécution d’une mesure de police de plus en plus remise en cause	4
1 – La distinction traditionnelle.....	4
2 – Une distinction de plus en plus remise en cause	5
B – Vers la remise en cause de l’exigence de la faute lourde en matière d’exécution d’une mesure de rétention administrative	6
1 – Un parallèle : le régime de responsabilité des services pénitentiaires	6
2 – La solution de la Cour administrative d’appel : l’abandon de la distinction traditionnelle en matière de rétention administrative.....	6
II - La qualification de l’usage de menottes sur un étranger placé en rétention administrative.....	7
A – Le port de menottes par un étranger placé en rétention administrative n’est pas en soi constitutif d’une faute.....	7
1 – Les faits de l’affaire.....	7
2 – Le rejet d’une qualification automatique de faute	7
B – Faute et port de menottes par un étranger placé en rétention administrative : une appréciation in concreto.....	8
1 – L’usage de menottes constitue en l’espèce une faute	8
2 – L’indemnisation du préjudice	8
CAA Bordeaux, 1 ^o /03/2012, Mr. Mehmet.....	9

Introduction

La responsabilité administrative offre traditionnellement au regard de ce qui se fait en droit privé de nombreuses originalités. Parmi celles-ci, l'on retrouve les différents régimes de responsabilité sans faute, mais aussi l'exigence d'une faute lourde, s'agissant de certaines activités, pour engager la responsabilité de l'Administration. Par le passé, ce type de faute inondait le contentieux de la responsabilité de la puissance publique lorsqu'étaient en cause, notamment, des services publics régaliens ou des activités présentant des difficultés d'exécution. Mais, cette particularité du droit administratif s'est, cependant, considérablement estompé depuis le début des années 1990. L'arrêt commenté est une illustration de plus de ce mouvement.

Dans cette affaire, Mr. Mehmet a fait l'objet d'un refus de titre de séjour et d'un arrêté de reconduite à la frontière. Placé en rétention administrative, celui-ci a commencé une grève de la faim. Suite à cela, il a été conduit à l'hôpital. L'intéressé reproche à l'Administration de l'avoir menotté, ce qui constitue selon lui une faute de nature à engager la responsabilité de l'Administration. Il a donc saisi le Tribunal administratif de Bordeaux afin d'obtenir réparation du préjudice moral ainsi subi. Mais, cette requête a été rejetée sur la forme. Il a donc fait appel devant la Cour administrative d'appel de Bordeaux qui, le 1^o Mars 2012, a fait droit à sa demande en jugeant que « la faute ainsi commise est de nature à engager la responsabilité de l'Administration ».

Par cette dernière formule, les juges administratifs d'appel posent comme principe qu'une faute simple suffit à engager la responsabilité de l'Administration pour l'exécution d'une mesure de placement en rétention administrative. Cette solution est pour le moins originale car en matière de police administrative, puisque c'est à une telle activité que l'on est confronté dans cette affaire, le juge distingue habituellement les activités de réglementation et les activités d'exécution. Pour les premières, la faute simple suffit à engager la responsabilité de l'Administration, alors que dans la seconde hypothèse une faute lourde est habituellement exigée du fait de la difficulté de ce type d'opérations. Pourtant depuis quelques années, le Conseil d'Etat a, s'agissant de différentes polices administratives spéciales, abandonné cette distinction, en n'exigeant plus en conséquence qu'une faute simple pour lier la responsabilité de l'Administration. L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux constitue la transposition de ce mouvement aux mesures de placement en rétention administrative. Ce point précisé, il faudra, au fond, démontrer en quoi le comportement de l'Administration est fautif. Su ce point, deux approches pouvaient être adoptées. La première est celle qui est défendue par le requérant et qui consiste à dire que la fait de menotter une personne placée en rétention administrative est en soi constitutif d'une faute. La seconde, et c'est celle qui a la faveur des juges d'appel, consiste à apprécier in concreto, c'est-à-dire en fonction des données propres à chaque affaires, si le comportement de l'Administration est ou non fautif.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, l'abandon de la faute lourde en matière de d'exécution d'une mesure de placement en rétention administrative (I), puis d'analyser, dans une seconde partie, la nature fautive des faits en cause en l'espèce (II).

I – L'exécution d'une mesure de rétention d'un étranger : une illustration de plus de l'abandon de la faute lourde

En matière de police administrative, la jurisprudence distingue traditionnellement les opérations de réglementation et celles d'exécution, la faute lourde étant exigée dans la seconde hypothèse. Bien que non abandonnée explicitement par le Conseil d'Etat, cette distinction est constamment remise en cause (A). L'arrêt étudié constitue une illustration supplémentaire de ce mouvement en matière d'exécution d'une mesure de placement d'un étranger en rétention administrative (B).

A – Une distinction traditionnelle entre édicition et exécution d'une mesure de police de plus en plus remise en cause

Il importe, au préalable, de mieux comprendre cette distinction (1), puis de comprendre en quoi celle-ci est de plus en plus remise en cause de nos jours (2).

1 – La distinction traditionnelle

Cette distinction est une émanation de la volonté originelle du Conseil d'Etat de protéger les autorités de police administrative contre des engagements trop fréquents de leur responsabilité en raison de la difficulté de ce type d'activités. Cette volonté se manifestait même de façon radicale au début du droit administratif puisque la police administrative ne pouvait voir sa responsabilité engagée. Il fallu attendre l'arrêt Tomaso Greco du Conseil d'Etat du 10 Février 1905 pour voir la fin de l'irresponsabilité de l'Administration en la matière. Quant à la notion de faute lourde apparaît, elle apparaît en 1925 (CE, 13/03/1925, Clef). Cette solution se justifiait par le fait exprimé par le commissaire du Gouvernement que l'action de la police ne soit pas "énervée par des menaces permanentes de complications contentieuses". Progressivement, le juge administratif va opérer la distinction entre les activités juridiques, c'est-à-dire les activités de réglementation du bureau, et les activités matérielles, c'est-à-dire les opérations sur le terrain (CE, sect., 23/05/1958, Cons. Amoudruz). Dans le premier cas, les activités sont présumées non difficiles. La faute simple suffit, alors, à engager la responsabilité de l'Administration. En revanche, les opérations sur le terrain sont jugées difficiles. Dans cette hypothèse, le juge administratif exige une faute lourde. Cette distinction s'explique par le fait que le juge administratif considère comme excusable les fautes commises dans des conditions difficiles. Surtout, retenir la faute simple, en cas d'opérations d'exécution, impliquerait une certaine gêne pour l'action publique. En effet, les agents seraient indirectement freinés dans leur action par la crainte d'engager la responsabilité de leur Administration. Bien que confirmée en 1995 (CE, 4/12/1995, Delavallade), cette distinction va progressivement perdre de sa portée en raison de l'abandon de l'exigence de la faute lourde en matière d'exécution de certaines activités de police administrative.

2 – Une distinction de plus en plus remise en cause

De manière générale, la faute lourde a considérablement reculé depuis les années 1990. En effet, de nombreux arrêts sont venus consacrer l'abandon de la faute lourde pour engager la responsabilité de la puissance publiques du fait de certaines activités : il est ainsi allé des activités médicales (CE, ass., 10/04/1992, Epx. V) ou plus récemment des opérations se rattachant à l'établissement et au recouvrement de l'impôt (CE, sect., 21/03/2011, Krupa). Ce mouvement a aussi affecté le secteur des activités de police administrative. Ainsi, la faute simple suffit dorénavant pour engager la responsabilité de l'Administration en matière de service de lutte contre l'incendie (CE, 29/04/1998, Com. de Hannapes) ou d'opérations de secours des navires en mer, et même en matière de police des édifices menaçant ruines. Le juge va même parfois jusqu'à abandonner, s'agissant de certaines polices administratives spéciales, la distinction traditionnelle entre édicton et exécution de mesures de police en exigeant dans les deux cas une seule faute simple : il en est ainsi en matière de police phytosanitaire ou de contrôle de la navigation aérienne. L'arrêt étudié est une autre illustration de ce mouvement.

B – Vers la remise en cause de l'exigence de la faute lourde en matière d'exécution d'une mesure de rétention administrative

L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux semble constituer un premier pas vers l'abandon de la distinction traditionnelle en matière de rétention administrative, et par voie de conséquence de l'exigence d'une faute lourde (2). Pour prendre cette position, la cour a pu s'inspirer de la jurisprudence sur la responsabilité des services pénitentiaires (1).

1 – Un parallèle : le régime de responsabilité des services pénitentiaires

L'exécution des missions des services pénitentiaires est, et on le comprendra aisément, marquée par une très grande difficulté. Il était donc logique que ce type d'activité administrative soit l'une des terres d'élection de la faute lourde. Pourtant, ce secteur n'est pas resté étranger au mouvement de réduction du champ de la faute lourde qui a affecté la police administrative. C'est, ainsi, que le Conseil d'Etat se contente dorénavant d'une faute simple pour engager la responsabilité de l'Administration pénitentiaire en cas de suicide d'un détenu (CE, 23/05/2003, Mme. Chabba), d'atteinte à l'intégrité physique d'un détenu ou de dommages à ses biens (CE, 17/12/2008, Mme. Zaouiya). L'ensemble de ces arrêts attestent du recul de la faute lourde, puisqu'une faute simple suffit désormais à engager la responsabilité de l'Administration dans un secteur marqué pourtant par des difficultés d'exécution importantes. C'est probablement en s'inspirant de cette jurisprudence que la Cour administrative d'appel de Bordeaux a pu vouloir faire évoluer la jurisprudence dans l'affaire qui nous occupe.

2 – La solution de la Cour administrative d'appel : l'abandon de la distinction traditionnelle en matière de rétention administrative

L'arrêt commenté est une illustration supplémentaire du recul de la faute lourde en matière de police administrative. Notons tout de suite qu'il s'agit d'un arrêt de cour d'appel ; en conséquence, l'état du droit n'est en aucune façon fixé « officiellement » si l'on peut dire, il faudrait, en effet, pour cela une décision du Conseil d'Etat. Mais, c'est un signe qui confirme l'évolution générale de la jurisprudence. Concrètement, la Cour administrative d'appel de Bordeaux abandonne la distinction entre activité de réglementation et activités d'exécution s'agissant d'une mesure de placement d'un étranger en rétention administrative, puisqu'elle juge qu'une faute simple suffit, désormais, à engager la responsabilité de l'Administration du fait de l'exécution d'une telle mesure. Cette position se justifie probablement par le fait qu'il n'y a pas de réelles différences entre la situation des détenus et celle des personnes placées en rétention. Le régime de responsabilité des premiers ayant évolué sous l'impulsion du Conseil d'Etat, la cour administrative d'appel a pu y voir une porte ouverte pour l'application de cette jurisprudence aux secondes. Il faut maintenant attendre la position que prendra le Conseil d'Etat en la matière. Reste, pour l'affaire qui nous occupe, à déterminer si une faute – simple – a bien été commise pour savoir si la responsabilité de l'Administration peut être engagée.

II - La qualification de l'usage de menottes sur un étranger placé en rétention administrative

La Cour administrative d'appel de Bordeaux rejette toute qualification systématique de faute du fait de menotter un étranger placé en rétention administrative (A), et opte pour une appréciation in concreto (B).

A – Le port de menottes par un étranger placé en rétention administrative n'est pas en soi constitutif d'une faute

Il importe, au préalable, de revenir sur les faits de l'affaire (1), puis d'exposer pourquoi la Cour administrative d'appel de Bordeaux rejette toute qualification automatique de faute des faits en cause en l'espèce (2).

1 – Les faits de l'affaire

Dans cette affaire, l'intéressé a fait l'objet d'un placement en rétention administrative. Ayant entamé une grève de la faim, il a ensuite été hospitalisé. Durant son transfert à l'hôpital, le requérant a été menotté. A son arrivée au centre de soins, le médecin de garde a fait ôter les menottes. Mais, devant l'opposition du patient à toute tentative de soins, les médecins ont eu recours à un système de liens souples afin de le soigner, pendant que deux agents police gardaient en permanence la porte de la chambre de l'intéressé. Le lendemain, une nouvelle équipe de policiers a posé une menotte aux pieds du requérant. Lorsque le personnel de l'hôpital s'en est aperçu dans la journée, il a été demandé aux forces de police d'enlever cette menotte, ce qui a été fait. Au total, le port des menottes n'a duré que quelques heures. Pour le requérant, ces faits sont en soi constitutifs d'une faute, mais le juge d'appel n'appréhende pas ces faits de manière aussi automatique.

2 – Le rejet d'une qualification automatique de faute

Plusieurs arguments peuvent être relevés pour expliquer le rejet par les juges de Bordeaux de toute qualification automatique de faute. D'abord, le requérant soutenait que les menottes ne peuvent être utilisées que par les agents de police judiciaire ; or, les textes prévoient leur usage par les agents de police, qui peuvent être en charge d'une mission de police judiciaire ou d'une mission de police administrative. Ensuite, lorsqu'ils sont amenés à comparaître devant le tribunal administratif, les étrangers sont souvent accompagnés par une escorte policière et menottés du fait du risque de fuite. Dès lors, voir systématiquement une faute dans le fait de porter des menottes aurait pour conséquence de ne pas prendre en compte les risques propres à chaque affaire. Enfin, l'intéressé considère que l'emploi de menottes constitue un traitement inhumain et dégradant, en violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Mais, le rapporteur public relève que la Cour européenne des droits de l'Homme n'a jamais considéré que l'usage de menottes devait être systématiquement qualifié de traitement inhumain et dégradant. La faute doit donc s'apprécier in concreto.

B – Faute et port de menottes par un étranger placé en rétention administrative : une appréciation in concreto

La Cour administrative d'appel de Bordeaux procède à une appréciation circonstanciée de l'affaire pour conclure à l'existence d'une faute (1), puis indemnise le préjudice subi par le requérant (2).

1 – L'usage de menottes constitue en l'espèce une faute

La cour administrative d'appel apprécie les données concrètes de l'affaire pour déterminer que le fait de menotter le requérant constitue une faute. Ainsi, elle considère que ce traitement est disproportionné par rapport aux risques pour l'intéressé lui-même, notamment le suicide. En effet, deux policiers gardaient en permanence la porte de la chambre du requérant et les fenêtres étaient sécurisées. Ces mêmes mesures étaient suffisantes pour se prémunir contre tout risque de fuite. Il s'ensuit que le fait de menotter le requérant n'était en aucune façon nécessaire, les circonstances de l'affaire le démontrent : la cour conclue qu'une telle mesure « excédait manifestement les exigences de sécurité ». En conséquence, les juges d'appel décident que, dans cette affaire précisément, le fait de menotter le requérant constitue une faute, et qualifient même cette mesure de traitement inhumain au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Qu'en est-il de l'indemnisation ?

2 – L'indemnisation du préjudice

Quelques remarques générales doivent d'abord être faites sur la notion de préjudice. Ainsi, il faut d'abord préciser que le préjudice doit être certain. Ainsi, ce n'est pas le cas de ceux dont la réalisation n'est qu'une éventualité. C'est, en revanche, le cas de la perte d'une chance, lorsque cette chance est sérieuse. Ceci dit, le préjudice peut être actuel ou futur. Surtout, le préjudice peut être matériel ou moral. Dans le premier cas, il s'agit de dommages aux personnes ou aux biens. Ils se traduisent par une perte pécuniaire facilement mesurable. Dans le second, il peut y avoir des difficultés d'appréciation. Il peut s'agir de l'atteinte au droit moral des auteurs, des souffrances physiques éprouvées lors d'accidents corporels, du préjudice esthétique, des troubles dans les conditions d'existence, ou, encore, de la douleur morale, telle que celle provoquée par un décès. C'est un tel préjudice moral qui est invoqué en l'espèce, l'entrave par les menottes n'ayant eu aucune conséquence sur l'état de santé du requérant. Ce dernier demande, ainsi, 5 000 € de dommages et intérêts. Mais, cette somme est jugée trop importante par le rapporteur public. En effet, l'intéressé n'a été menotté que quelques heures. Par ailleurs, la somme demandée est habituellement celle qui est accordée en cas de décès d'un frère ou d'une sœur. La cour alloue donc, conformément aux recommandations de son rapporteur public, la somme de 500 € au requérant.

CAA Bordeaux, 1°/03/2012, Mr. Mehmet

Vu la requête, enregistrée au greffe de la cour le 28 mai 2010, présentée pour M. Mehmet X, demeurant chez M. Y, ... par Me Landete, avocat ; M. X demande à la cour :
 1°) d'annuler le jugement n° 0802264 en date du 1er avril 2010 par lequel le tribunal administratif de Bordeaux a rejeté sa demande tendant à la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 5.000 euros en réparation du préjudice moral que lui a causé le fait d'avoir été entravé lors de son hospitalisation en août 2007 ;
 2°) de condamner l'Etat à lui verser ladite somme ;
 3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1.500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Considérant que M. Mehmet X interjette appel du jugement n° 0802264 en date du 1er avril 2010 par lequel le tribunal administratif de Bordeaux a rejeté sa demande tendant à la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 5.000 euros en réparation du préjudice moral que lui a causé le fait d'avoir été entravé lors de son hospitalisation en août 2007 ;

Sur la responsabilité de l'Etat :

Considérant qu'aux termes de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : " Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. " ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que le préfet de la Gironde a pris à l'encontre de M. X un arrêté de reconduite à la frontière le 25 mai 2007, puis a décidé le 31 juillet 2007 de le placer en rétention administrative pour quarante-huit heures en vue de procéder à son éloignement ; que M. X, dont la mesure de rétention avait été prolongée pour quinze jours, a entamé une grève de la faim et de la soif et a été hospitalisé au service des urgences de l'hôpital Saint-André de Bordeaux le 8 août 2007 en raison de son affaiblissement et de son état d'hypoglycémie ; qu'il ressort du témoignage du chef du service des urgences qu'à la demande des médecins qui l'ont accueilli à son arrivée à l'hôpital, les fonctionnaires de police ont retiré les menottes qui liaient l'intéressé ; qu'une contention par liens souples a alors été mise en place par les médecins afin d'empêcher le patient de retirer la perfusion qui avait été posée ; que le 9 août 2007, les médecins ont constaté que les policiers avaient de nouveau entravé M. X au niveau des chevilles alors qu'il était alité ; que jusqu'à cette nouvelle intervention du personnel médical, M. X est demeuré entravé pendant plusieurs heures ; que compte tenu des précautions prises par le centre hospitalier qui avait placé M. X dans une chambre gardée par deux fonctionnaires de police, dont la porte demeurait ouverte et dont les fenêtres étaient sécurisées, une telle mesure excédait manifestement les exigences de sécurité ; qu'au surplus, eu égard à l'état d'affaiblissement du requérant qui depuis son arrivée à l'hôpital n'avait pas manifesté de signe de dangerosité pour lui-même ou pour autrui, l'entrave des chevilles qui lui a été imposée sur son lit d'hôpital a constitué un traitement inhumain au sens de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que

la faute ainsi commise est de nature à engager la responsabilité de l'administration ; qu'eu égard aux circonstances de l'espèce il sera fait une juste appréciation du préjudice moral subi par M. X en condamnant l'Etat à lui verser une somme de 500 euros ;

DECIDE :

Article 1er : Le jugement n° 0802264 du tribunal administratif de Bordeaux du 1er avril 2010 est annulé.

Article 2 : L'Etat est condamné à verser à M. X une somme de 500 euros à titre de réparation.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de M. X est rejeté.