

La responsabilité administrative du fait de l'homicide d'un malade mental détenu dans un établissement pénitentiaire

Note sous C.S.A. 14 mars 2007, *Agent Judiciaire du Royaume c/ Amina Larbi*

Michel ROUSSET
Professeur Emérite
Faculté de droit de Grenoble

Mohammed Amine BENABDALLAH (*)
Professeur à l'Université Mohammed V
Rabat-Souissi

Dès lors qu'un service de l'administration ne fonctionne pas convenablement et que de cela résulte un préjudice, dans la plupart des cas, à l'origine de ce dysfonctionnement, il y a une faute ! Mais l'engagement de la responsabilité administrative ne découle pas pour autant de cette affirmation de principe. Encore faut-il que cette faute soit qualifiée au regard des conditions concrètes dans lesquelles fonctionne le service ; et c'est tout l'intérêt de la décision que vient de rendre la Cour suprême qui concerne un établissement pénitentiaire.

Détenu à la prison civile Ali Moumen, Abdelali El Himmer décède à l'hôpital Hassan II de Settat, des suites de coups et blessures qui lui ont été portés par un groupe de prisonniers. Sa mère intente un recours en responsabilité sur le fondement de l'article 79 du Code des obligations et contrats demandant un dédommagement matériel et moral d'un montant de cent mille dirhams en compensation du préjudice que lui a causé la mort de son fils unique.

Par jugement du 31 mars 2004, le Tribunal administratif de Casablanca conclut à la responsabilité de l'administration qu'il condamne au versement d'une indemnité globale de quatre-vingts mille dirhams.

Appel est interjeté devant la Cour suprême. Par son arrêt du 14 mars 2007, elle confirme le jugement en se fondant sur le fait que la victime était atteinte d'une maladie mentale qui faisait obligation à l'administration de tenir compte de son état pour déterminer les conditions de sa détention. En laissant ce détenu en compagnie d'autres détenus sans considération de son état, l'administration a commis dans la gestion du service public une faute qui engage sa responsabilité.

L'intérêt de cet arrêt est triple.

Sans doute le plus visible, mais pas nécessairement le plus important pour les commentateurs de la décision, c'est, sur le plan humain, la satisfaction donnée à la requérante qui obtient réparation du préjudice matériel et moral ⁽¹⁾ que lui cause le décès de son fils unique, par la faute de l'administration.

* <http://aminebenabdallah.hautetfort.com>

¹ C'est, rappelons-le, dans un arrêt de principe du 15 mars 1960, *Dame Lalla Fatma*, que la Cour d'appel de Rabat, contrairement à ce qui était suivi par la jurisprudence française, avait admis la règle de la réparation intégrale du préjudice soumis à son appréciation en y incluant la réparation morale : « *Attendu que les juridictions du Maroc ne sauraient être tenues de se conformer, pour la détermination des*

Le second intérêt, plus important sur le plan juridique, se trouve dans le raisonnement suivi par la Cour suprême pour rejeter les arguments de l'administration qui cherche à échapper à sa responsabilité. La Cour suprême remet en perspective la théorie de la responsabilité administrative pour faute à travers la responsabilité d'un service public très particulier, le service public pénitentiaire dont on pouvait penser que seule la preuve d'une faute lourde permettrait l'engagement de sa responsabilité.

Et l'on voit apparaître alors la troisième implication de cette décision d'une très grande actualité dans la mesure où elle s'inscrit dans un mouvement général qui tend "à replacer les prisons dans le giron de la loi" (2). Ce sont ces deux derniers points sur lesquels nous proposons de nous arrêter.

- I -

La responsabilité pour faute simple

Dans son mémoire en appel, l'administration a tenté de démontrer que sa responsabilité n'était pas engagée en invoquant à la fois le fait de la victime et le fait du tiers. On sait, en effet, que ces faits peuvent conduire le juge à les considérer comme exonératoires de la responsabilité de l'administration (3) dans la mesure du moins où celle-ci est étrangère à la survenance du dommage.

Il n'est pas besoin de nous attarder longuement sur le premier argument qui est purement fallacieux. Il est clair, en effet, que l'on ne peut pas faire découler la responsabilité de la mort du détenu de son état psychique même si le fait d'être atteint d'une maladie mentale a sans doute joué un rôle déterminant dans l'enchaînement des circonstances qui ont conduit à son décès et qui sont attestées par le procès verbal de la police judiciaire. Raisonnablement, le malade ne saurait être tenu pour responsable de sa maladie et des conséquences que celle-ci a pu produire.

L'argument fondé sur le rôle que les tiers ont joué dans le décès du détenu peut paraître plus pertinent. Ce sont en effet deux codétenus qui ont porté les premiers coups à la victime ; et ce sont sans doute d'autres détenus (ou les mêmes, l'arrêt n'est pas explicite sur ce point) qui, au dispensaire de la prison, ont de nouveau agressé la victime et qui ont entraîné son décès.

éléments de dommages susceptibles de réparation, à la jurisprudence du Conseil d'Etat français quelle que puisse être cette dernière ; qu'elles se doivent en conséquence d'ordonner la réparation intégrale du préjudice soumis à leur appréciation », R.M.D. 1962, p. 514. A l'époque, le Conseil d'Etat refusait la réparation de la « *partie affective* » du patrimoine moral, par opposition à sa « *partie sociale* », selon l'expression de M. Fougère dans ses conclusions sur C.E., 29 octobre 1954, *Bondurand*, D. 1954, p. 767. Il n'admettait que la réparation de certains préjudices immatériels susceptibles d'être appréciés en argent, mais point la douleur morale, le chagrin, qui, n'étant pas appréciable en argent, ne constituait pas un dommage donnant lieu à réparation. Ce n'est qu'en 1961 que la haute juridiction française opéra son revirement, C.E. 24 novembre 1961, *Letisserand*, R. 661. Voir GAJA, Dalloz, 13^e édition, p. 565.

² N. Ziad, *Libération*, 12-13 avril 2008, p. 2.

³ Bien qu'ancien, le livre du professeur J. Moreau, *L'influence de la situation et du comportement de la victime sur la responsabilité administrative*, L.G.D.J. 1957, peut être utilement consulté.

Ces faits sont avérés ; ils ont d'ailleurs entraîné la condamnation pénale des auteurs de ces violences ; ce que constate la Cour suprême dans sa décision. Mais elle n'en tire évidemment pas les conséquences que souhaitait l'appelant.

La haute juridiction fait une lecture différente des faits qui se sont déroulés et qui ne sont pas contestés. Le juge rappelle en effet que la partie appelante a reconnu que l'administration connaissait l'état mental de la victime, que cette situation "imposait de prendre des précautions particulières". Celles-ci auraient eu pour effet d'éviter que le malade ne s'inflige des blessures et, on peut ajouter, qu'il ne soit exposé à aucun risque du fait du milieu dans lequel il se trouvait placé. La Cour relève également que cette situation mentale de la victime excluait aussi qu'elle puisse "supporter aucune responsabilité" dans les faits qui s'étaient produits ce qui excluait naturellement la possibilité d'invoquer la cause exonératoire du fait de la victime ⁽⁴⁾.

Enfin la Cour suprême établit l'existence d'une faute imputable au service public de l'administration pénitentiaire ; et c'est en cela que l'arrêt est tout à fait significatif de la volonté de la haute juridiction de soumettre au droit des lieux où l'on sait que la loi et les droits des détenus ne sont pas toujours respectés ⁽⁵⁾.

L'administration n'a vraisemblablement pris aucune des précautions élémentaires qu'impliquait la situation mentale du détenu alors que de par la loi, la détention doit s'effectuer dans des conditions satisfaisantes d'hygiène et de salubrité, et, à plus forte raison, de sécurité ⁽⁶⁾. Bien plus, après qu'il eut été blessé par ses codétenus, il a été transporté au dispensaire de la prison où il est resté deux jours au terme desquels il a été de nouveau frappé. Ce n'est que le lendemain matin qu'il a été transféré à l'Hôpital Ibn Rochd à Casablanca où il devait décéder.

C'est cet ensemble de faits, de négligences inadmissibles, que la haute juridiction retient pour estimer établie l'existence "*d'une faute de gestion d'un service public dont la responsabilité revient à l'Etat*". On peut donc penser que la faute du service de l'administration pénitentiaire a été appréciée concrètement dans une situation où les responsables n'avaient pas à faire face à des difficultés particulières qu'elles auraient pu invoquer pour atténuer leur responsabilité. Cette décision est une leçon que le juge souhaite manifestement porter à la connaissance des responsables des lieux de détention au moment où ceux-ci sont l'objet de l'attention de l'opinion publique et des responsables politiques nationaux et des responsables internationaux notamment de l'Union Européenne.

⁴ Compte tenu de cette irresponsabilité due à son état mental, on peut s'étonner que le détenu ait pu être condamné à une peine de prison par une juridiction pénale !

⁵ Il s'agit d'une litote ! En effet la presse des années récentes se fait fréquemment l'écho des dysfonctionnements de l'administration pénitentiaire et la nomination par Sa Majesté d'un délégué général de l'administration pénitentiaire et à la réinsertion en est la reconnaissance publique.

⁶ Voir la loi n° 23-98 relative à l'organisation et au fonctionnement des établissements pénitentiaires, Bull. Off. n° 4726 du 16 septembre 1999 p. 715.

- II -

Le respect de la loi dans les prisons

Au-delà de l'indemnisation de la victime sur la base d'une analyse rigoureuse et objective des faits, c'est l'application au monde carcéral des principes de la responsabilité administrative pour faute du service public qui mérite une attention toute particulière.

On sait que dans la plupart des pays, le monde des prisons est un lieu propice à la méconnaissance des droits parfois les plus élémentaires des individus. Le rôle du juge administratif est à cet égard essentiel pour leur protection comme le montre notre arrêt, mais il n'est pas le seul. En France, une loi du 30 octobre 2007 a créé un contrôleur général des lieux de privation de liberté, et, au Maroc, c'est un Délégué général de l'administration pénitentiaire et à la réinsertion qui a vu le jour cette année.

Par ailleurs, les juridictions administratives françaises ont réalisé ces dernières années ce que l'on peut appeler un véritable retournement de ce que l'on tenait pour acquis, que ce soit dans le domaine du contrôle de la légalité des décisions prises par l'administration pénitentiaire ou celui de la responsabilité pour les dommages et préjudices subis par les détenus.

C'est ainsi que la notion de mesure d'ordre intérieur qui faisait obstacle à la recevabilité du recours en annulation pour excès de pouvoir intenté par le détenu contre des décisions de l'administration pénitentiaire connaît depuis quelques années un recul spectaculaire ⁽⁷⁾. Sans entrer dans le détail de cette jurisprudence, on signalera la tentative du Conseil d'Etat d'élaborer une sorte de guide d'analyse de ces décisions en isolant notamment les décisions relevant de l'organisation et du fonctionnement de l'administration des lieux de détention et, parmi celles-ci, celles qui mettent en cause les droits et libertés fondamentaux ou constituent des sanctions disciplinaires.

L'intérêt de cette grille d'analyse réside évidemment dans le recul de l'irrecevabilité du fait de la qualification de mesure d'ordre intérieur ; mais elle apparaît aussi dans la détermination de l'intensité du contrôle ; ce sera un contrôle restreint de la seule erreur manifeste d'appréciation, s'il s'agit d'une mesure prise dans l'intérêt du service ; en revanche, le juge exercera un plein contrôle lorsque sont en cause les droits et libertés fondamentaux et les sanctions disciplinaires ⁽⁸⁾.

En matière de responsabilité, l'évolution est tout aussi importante. On assiste, en effet, progressivement au recul de la faute lourde et à l'admission de la responsabilité de l'administration pour simple faute dès lors qu'il y a un manquement à la gestion

⁷ C.E. 17 février 1995, *Hardouin et Marie*, R. p. 82 et 85, concl. Frydman, A.J.D.A. 1995, p. 379, ch. Touvet et Stahl.

⁸ J. Boucher et B. Bourgeois-Machureau : Le juge administratif et le détenu, A.J.D.A. n° 3, 28 janvier 2008, p. 128.

normale du service que le juge apprécie “*compte tenu des contraintes qui pèsent sur le service public pénitentiaire*”⁽⁹⁾.

Le Maroc s’est engagé à son tour dans la voie de la soumission au droit de l’administration pénitentiaire qui n’est qu’un aspect de la politique conduite par Sa Majesté le Roi et son gouvernement pour l’affermisssement de l’Etat de droit.

C’est d’ailleurs, nous semble-t-il, la raison pour laquelle le Plan d’action signé par le Maroc et l’Union Européenne en 2005 contient un chapitre important sur la démocratie et l’Etat de droit qui comporte l’engagement à moyen terme de “*poursuivre le plan national de modernisation de l’administration pénitentiaire notamment dans ses composantes de formation, de réinsertion et de sauvegarde des droits des détenus*”⁽¹⁰⁾.

Cet objectif de modernisation de l’administration pénitentiaire a d’ailleurs été repris dans « L’instrument européen de voisinage et de partenariat - Programme indicatif national Maroc 2007-2010 ». Il s’agit de renforcer l’accès à la justice et de poursuivre l’humanisation des prisons grâce à la modernisation de l’administration pénitentiaire⁽¹¹⁾.

Toutefois les rapports d’exécution du plan d’action montrent que si des progrès ont été accomplis, ils demeurent insuffisants. Ainsi, le rapport d’exécution du plan d’action publié en avril dernier montre qu’il reste beaucoup à faire: “*La situation dans les prisons reste caractérisée par une forte surpopulation, de mauvaises conditions d’hygiène et la faiblesse des moyens humains. Les visites des organisations non gouvernementales ont pu se poursuivre. L’Observatoire marocain des prisons fait état de nombreux cas de mauvais traitements, voire de torture*”.

C’est dans ce contexte qu’il faut replacer et apprécier la signification de la décision que vient de rendre la Cour suprême qui doit être perçue comme un signal adressé à tous les responsables des prisons. Désormais, la prison doit être réintégrée complètement dans l’Etat de droit, dans le giron de la loi.

C’est ce qu’en d’autres termes déclarait, lors de la lecture publique des arrêts rendus par l’Assemblée du contentieux du Conseil d’Etat, le 14 décembre 2007, le commissaire du Gouvernement Mattias Guyomar dans la conférence de presse organisée à cette occasion: “*Il s’agit d’élever le niveau des droits garantis aux détenus*” ; c’est-à-dire, le droit à la vie auquel correspond une obligation de protection pesant sur l’administration et le droit à l’accès au juge qu’il s’agisse du contrôle de la légalité des décisions de l’administration pénitentiaire ou des actions en responsabilité pour les préjudices subis par les détenus⁽¹²⁾ !

⁹ Recul de la faute lourde dans le domaine pénitentiaire, CE 9 juillet 2008, *Boussouar*, Note S. Brondel, A.J.D.A. n° 41, 8 décembre 2008, p. 2294.

¹⁰ Le plan d’action Maroc-UE adopté par le Conseil des ministres de l’UE le 21 février 2005 est entré en vigueur début 2006.

¹¹ Il s’agit du 3.2 Priorité gouvernance et droits de l’homme, et 3.2.1.Appui au ministère de la justice, modernisation de l’administration pénitentiaire.

¹² M.C. de Monteclerc : Le contrôle croissant du juge sur l’administration pénitentiaire, A.J.D.A. n° 43, 22 décembre 2008, p. 2364.

*

* * *

C.S.A. 14 mars 2007, Agent judiciaire du Royaume c/ Amina Larbi

« Attendu qu'il ressort des pièces du dossier, parmi lesquelles le jugement objet de l'appel, que le 12 mai 2003 Amina Larbi Bent Abdeslam a présenté une requête exposant qu'en date du 17 janvier 1994 son fils Abdelali El Himer a subi des coups et blessures mortels par un groupe de prisonniers lorsqu'il était détenu à la prison civile Ali Moumen. Et que certains de ces prisonniers ont été condamnés pour coups et blessures entraînant décès. De ce fait, et en application de l'article 79 du code des obligations et contrats, elle sollicite de faire supporter la responsabilité à l'Etat et de lui accorder un dédommagement matériel et moral d'un montant de cent mille dirhams pour la perte de son fils unique. Et qu'après la réponse de l'administration et l'accomplissement des formalités, le tribunal a conclu à la responsabilité de l'Etat en le condamnant à lui verser une indemnité globale de quatre-vingts mille dirhams. Et, c'est le jugement objet de l'appel.

(...)

Sur le deuxième motif,

Attendu que les appelants reprochent au jugement objet de l'appel de n'être pas fondé en faisant supporter la responsabilité à l'Etat pour faute de l'administration, alors qu'il ne suffit pas qu'il y ait un préjudice pour conclure à la responsabilité dans la mesure où il faut l'existence d'une faute et que celle-ci soit la cause directe du préjudice. Et que, en se reportant au dossier, il s'avère que le préjudice subi par la victime relève de sa faute du fait qu'elle était atteinte d'une maladie mentale et qu'ainsi s'estompe la relation causale, entendu que, d'après le procès verbal de la police, le préjudice qu'elle a subi a été le résultat des coups reçus de la part de deux prisonniers et que le tribunal les a condamnés et que, de ce fait, la faute du tiers pour cause étrangère exempte l'administration de la responsabilité.

Mais, d'une part, les appelants reconnaissent que la victime était atteinte d'une maladie mentale, ce qui imposait de prendre des précautions particulières afin que premièrement, elle ne se fasse pas de mal, et qu'étant dans cette situation, elle ne peut supporter aucune responsabilité comme cela a été indiqué et que, d'autre part, il s'est avéré du procès verbal de la police judiciaire, particulièrement ce qui a été avancé par le gardien Aïd Ahmed qui a confirmé que le détenu était atteint d'une maladie mentale et que lorsqu'il a suscité le désordre dans la cellule, un occupant de celle-ci l'a frappé et que le matin, il a été transféré au dispensaire de la prison où il est demeuré deux jours, et, lors de la dernière nuit, d'autres prisonniers en sa compagnie au dispensaire l'ont frappé et, le matin, il a été transféré à l'hôpital Hassan II à Settat, puis à l'hôpital Ibn Rochd à Casablanca où il décéda. Et, qu'ainsi, en ayant laissé un prisonnier malade mental en compagnie de détenus, la faute de l'administration est établie ; ce qui constitue une faute de gestion d'un service public

dont la responsabilité revient à l'Etat et implique que la responsabilité de l'administration est avérée et fait que ce qui a été invoqué est sans fondement.

Par ces motifs :

La Cour suprême confirme le jugement objet de l'appel ».