

La responsabilité sans faute du gardien public d'un mineur délinquant

Claire Landais, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, responsable du centre de documentation

Frédéric Lenica, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, responsable du centre de documentation

L'essentiel

Dans la ligne de sa décision GIE Axa Courtage du 11 février 2005, la Section du contentieux juge que peut être mise en cause la responsabilité sans faute de la personne publique à qui est confiée la garde d'un mineur délinquant en cas de dommage causé par ce dernier à des tiers. Les victimes conservent toutefois la possibilité de rechercher la responsabilité sans faute de l'Etat au titre du risque spécial créé par les méthodes libérales de traitement pénal réservées aux mineurs délinquants par l'ordonnance du 2 février 1945.

Dans sa décision du 1er février 2006, *Garde des sceaux, ministre de la Justice c/ Mutuelle assurance des instituteurs de France*, la Section du contentieux juge que la responsabilité de la personne - publique ou privée - à laquelle une juridiction des mineurs confie la garde d'un mineur délinquant peut être engagée, même sans faute, pour les dommages causés aux tiers par ce dernier. Elle ajoute toutefois que « l'action ainsi ouverte [contre le gardien] ne fait pas obstacle à ce que soit également recherchée, devant la juridiction administrative, la responsabilité de l'Etat en raison du risque spécial créé pour les tiers du fait de la mise en oeuvre d'une des mesures de liberté surveillée prévues par l'ordonnance du 2 février 1945 ».

Le premier temps du raisonnement, consistant à prévoir la mise en jeu de la responsabilité sans faute du gardien public, ne surprendra guère. Si certains revirements ou évolutions de jurisprudence sont parfois critiqués par la doctrine pour leur brutalité et leur imprévisibilité, celui-ci ne peut en effet encourir un tel reproche. Il se présente comme une conséquence assez logique, et largement annoncée [\(1\)](#), de la décision *GIE Axa Courtage* rendue par la Section près d'un an plus tôt (CE Sect. 11 février 2005, *GIE Axa courtage*, Lebon p. 45 ; AJDA 2005, p. 663, chron. C. Landais et F. Lenica [\(2\)](#) ; RFDA 2005, p. 595, concl. C. Devys [\(3\)](#)). Comme on s'en souvient, à l'invitation de son commissaire du gouvernement Christophe Devys, la Section, sensible au souci de ne pas traiter différemment les victimes de dommages causés par des mineurs délinquants et celles de dommages causés par des mineurs en danger placés au titre des mesures d'assistance éducative prévues par le code civil, avait choisi d'étendre à ces derniers le régime de responsabilité sans faute applicable depuis 1956 aux mineurs délinquants (CE Sect. 3 février 1956, *Ministre de la Justice c/ Sieur Thouzellier*, Lebon p. 49) en consacrant un régime de responsabilité inédit fondé sur la notion de garde.

En vertu du même souci d'unification des régimes de responsabilité, Mattias Guyomar a proposé à la Section de franchir un nouveau pas en étendant le régime de responsabilité en raison de la garde aux cas de dommages causés par des mineurs délinquants. Cette généralisation se justifiait au nom de la cohérence interne de la jurisprudence administrative : comment, en effet, justifier que la victime d'un mineur en danger placé, par exemple, dans un établissement relevant de l'aide sociale à l'enfance, puisse mettre en cause la responsabilité sans faute du département alors que la victime d'un mineur placé dans ce même établissement, éventuellement par le même juge, mais cette fois sur le fondement de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, ne le pourrait pas ?

L'unification permettait aussi de rejoindre la position des juges judiciaires. Ces derniers, renouvelant profondément, au début des années 1990, leur interprétation des dispositions de l'article 1384 du code civil relatives à la responsabilité du fait des personnes dont on répond, ont en effet jugé que la responsabilité d'une institution de droit privé recevant des mineurs placés dans le cadre de l'assistance éducative et à ce titre chargée « d'organiser et de contrôler, à titre permanent, le mode de vie » de ces mineurs, pouvait être engagée de plein droit en cas de dommages causés à des tiers (Cass. crim. 10 octobre 1996, *Association Le Foyer Saint-Joseph*, JCP G 1997.II.22833, n° 18, p. 205). Quelque temps plus tard, la Cour de cassation adoptait la même solution pour les établissements privés recevant des mineurs délinquants placés au titre de l'ordonnance du 2 février 1945 (Cass. 2e civ. 9 décembre 1999, *Association Montjoie et MAIF c/ GAN*, Bull. civ. II, n° 189). Les règles d'indemnisation de la victime d'un dommage causé par un mineur placé ne sont donc pas tributaires, devant le juge civil, du fondement légal de la mesure de placement, ordonnance de 1945 ou code civil.

Le Conseil d'Etat a logiquement considéré qu'il devait en être de même devant le juge administratif et a donc admis que la responsabilité du gardien public puisse être engagée sans faute, que le mineur soit en danger ou délinquant.

Le deuxième temps du raisonnement de la Section qui a pour effet de laisser subsister, à côté de la responsabilité sans faute du gardien, celle de l'Etat pour risque constituait en revanche, selon les termes mêmes du commissaire du gouvernement, « la principale difficulté » de l'affaire portée devant la Section. Cette dernière, comme on l'a vu, s'est refusée à abandonner la jurisprudence *Thouzellier* et a préféré consacrer un régime de cumul de responsabilités contrairement à ce que lui proposait son commissaire. La décision commentée confirmant l'arrêt attaqué en ce qu'il condamne l'Etat pour l'intégralité du préjudice causé à la victime du mineur délinquant en cause, il faut en conclure que ce cumul de responsabilités a pour caractéristique d'ériger celle de l'Etat en responsabilité première ou originelle, si bien que la charge de l'indemnisation n'est pas répartie « à parts viriles », c'est-à-dire de façon égalitaire entre les coresponsables, mais pèse *in fine* sur l'Etat.

Une telle solution pouvait se réclamer d'arguments solides, d'ailleurs très honnêtement exposés par le commissaire du gouvernement.

Comme Mattias Guyomar, nous avons certes des difficultés à admettre que le fondement même de la solution retenue en 1956, repris dans la décision commentée, ait conservé sa pertinence. Il nous semble anachronique de regarder aujourd'hui encore les méthodes éducatives prévues par l'ordonnance de 1945 pour le traitement pénal des mineurs comme « libérales » par rapport à un droit commun qui serait la méthode répressive par l'enfermement et donc comme créant un risque sinon exceptionnel en tout cas spécial pour la société. Et s'il est certain que le Conseil d'Etat ne peut ignorer le débat que relance la progression récente de la délinquance des mineurs quant aux méthodes les plus appropriées pour y faire face, il nous paraît tout aussi clair qu'il ne pouvait que constater, d'une part, que la politique éducative était mise en oeuvre depuis près d'un siècle - l'ordonnance du 2 février 1945 ayant en réalité consacré une orientation adoptée dès le début du XXe siècle (2) - et, d'autre part, qu'elle a été consacrée comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République par le Conseil constitutionnel (Cons. const. 2 mars 2004, n° 2004-492 DC). En substituant au terrain de la responsabilité pour méthodes dangereuses celui de la garde, le Conseil d'Etat n'aurait d'ailleurs pas pour autant assimilé mineurs délinquants relevant de l'ordonnance du 2 février 1945 et mineurs en danger régis par le code civil. Il n'aurait fait que se placer dans une perspective d'indemnisation des victimes qui, nous semble-t-il, n'ont pas à s'intéresser au statut du mineur qui leur a causé un préjudice.

D'autres arguments, plus convaincants, plaident aussi en faveur du cumul de responsabilités, notion juridique que le juge administratif a l'habitude de manier. Une telle solution a le mérite, en premier lieu, de confirmer, pour une part en tout cas, l'état du droit. Dans le cas où le mineur délinquant est placé dans une institution privée, la jurisprudence actuelle reconnaît en effet déjà, mais sans l'avoir expressément consacré, le mécanisme de cumul de responsabilités puisque peut être recherchée soit la responsabilité de l'Etat sans faute (v. CE Sect. 19 décembre 1969, *Etablissements Delannoy*, Lebon p. 596, qui transpose

la jurisprudence *Thouzellier* au cas de dommages causés par des mineurs délinquants placés auprès d'une personne de droit privé), soit celle du gardien de plein droit (v. arrêt *Association Montjoie et MAIF c/ GAN*, préc., qui prend soin d'indiquer que la responsabilité de l'association est reconnue « sans préjudice de la responsabilité de l'Etat du fait des dommages causés par des mineurs délinquants confiés à des établissements chargés de leur rééducation dans le cadre d'une mesure de liberté surveillée »). La décision commentée revient donc à étendre l'état du droit existant lorsque le gardien est privé aux cas où le gardien est une personne publique autre que l'Etat. Elle opère donc une certaine unification.

Par ailleurs, on peut aussi comprendre que la Section ait éprouvé quelques inquiétudes à ce que l'abandon de la responsabilité de l'Etat pour risque soit, d'une part, interprétée comme un désengagement de l'Etat d'une politique pourtant régaliennne au plus haut point et, d'autre part, conduite à des transferts de charge difficiles à justifier. Et de fait, comme le soulignait Mattias Guyomar « les mineurs délinquants restent, quoique placés sous la garde d'un tiers, sous la main de la justice » et il n'est dès lors pas illégitime de considérer que la justice « étant rendue au nom de l'Etat, c'est à lui d'assumer, même en l'absence de faute, la charge de la réparation des dommages qu'ils ont causés ». Quant au transfert de charges, il ne pouvait être nié : en substituant la responsabilité du gardien à celle de l'Etat, la décision aurait incontestablement rendu débitrices de l'obligation de réparer un dommage des institutions privées ou des collectivités publiques autres que l'Etat.

Enfin, la Section a pu s'inquiéter des conséquences que ce transfert pouvait impliquer pour les victimes : autant l'Etat n'est jamais insolvable, autant ce risque s'avère plus sérieux en cas de mise en cause de la responsabilité d'une autre collectivité publique et, surtout, d'une institution privée.

Il nous semble pourtant que les arguments du commissaire en faveur de la substitution et au détriment du cumul méritaient d'emporter la conviction.

En premier lieu, et comme il a déjà été dit, la substitution de la notion de garde à celle de risque spécial aurait évité de prétendre que la politique éducative en direction des mineurs délinquants restait exceptionnelle. Mais, en outre, il ne nous paraît pas que cette solution aurait été le signal d'un désengagement de l'Etat : ce dernier aurait, en tout état de cause, conservé compétence pour déterminer la nature des mesures à prendre à l'égard des mineurs délinquants, pour habilitier (ou fixer les règles selon lesquelles sont agréées) les institutions accueillant des mineurs délinquants ou pour contrôler ces institutions.

Et s'agissant du transfert de charges, le commissaire du gouvernement a très efficacement montré en quoi il n'aurait fait que permettre le retour à une situation normale. En effet, en vertu de la jurisprudence actuelle, confirmée par la décision commentée, l'Etat est en réalité amené à payer deux fois : une première fois en incluant, dans le prix de journée par lequel il finance les établissements accueillant des mineurs, la prise en charge des primes d'assurance versées par ces établissements pour se couvrir contre les risques de mise en cause en cas de dommages causés par ces mineurs et une seconde fois lorsqu'il est condamné, soit directement à la demande de la victime, soit, comme c'est le cas en l'espèce, sur action subrogatoire de l'assureur de l'établissement gardien, à prendre en charge le montant du préjudice causé par le mineur délinquant. Cet « enrichissement sans cause » des assureurs, particulièrement choquant, aurait été évité si le commissaire avait été suivi.

Et le suivre semblait d'autant plus aisé qu'il proposait d'assortir sa solution de substitution de la garde au risque d'un filet de sécurité tenant à la reconnaissance d'une responsabilité subsidiaire de l'Etat en cas d'insolvabilité du gardien. Une telle responsabilité subsidiaire aurait eu des précédents : dans la décision *Ville de Royan* du 13 novembre 1970 (Lebon p. 683), la Section a admis en effet que la responsabilité de l'Etat puisse être engagée à raison des activités dommageables d'une personne privée chargée de l'exécution d'un service public (en l'espèce l'organisation d'un feu d'artifice) en cas d'insolvabilité de cette personne. Outre qu'elle aurait permis d'éviter que le transfert de charges ne soit préjudiciable aux victimes, cette responsabilité subsidiaire de l'Etat aurait aussi répondu à la critique évoquée plus haut du prétendu désengagement de ce dernier.

Enfin, le transfert de charges ne nous paraissait pas en soi choquant. Dans ses conclusions sur l'affaire *Ville de Royan*, le président Guy Braibant indiquait, pour justifier que la responsabilité de l'Etat ne soit que subsidiaire, qu'il convenait d'éviter de faire des collectivités publiques « une sorte d'assureur tous risques des organismes privés et d'y affaiblir chez les dirigeants le sentiment qu'ils sont responsables de leurs activités. A la limite, ces organismes pourraient se trouver dans le même cas que les fonctionnaires, dont la responsabilité est presque toujours garantie par la puissance publique ». Il nous semble que cet argument, tenant à la nécessité d'encourager le sentiment de responsabilité, d'ailleurs revendiqué comme gage d'autonomie notamment par les collectivités territoriales depuis la décentralisation, vaut évidemment pour les institutions accueillant des mineurs délinquants placés. Et il faut noter d'ailleurs que la reconnaissance d'une pleine responsabilité du gardien, même sans le filet de sécurité proposé par le commissaire, n'avait pas arrêté la Section d'adopter la décision *GIE Axa Courtage*.

Dans une tribune publiée à l'AJDA 2005 (p. 2201) à l'occasion de la publication des considérations générales du rapport public pour l'année 2005 du Conseil d'Etat, dont le thème était « Responsabilité et socialisation du risque », Renaud Denoix de Saint-Marc, vice-président du Conseil d'Etat, rappelait que « L'Etat ne peut jouer le rôle d'assureur multirisque de la population et le coût supporté par la collectivité n'est pas extensible à l'infini. Dès lors, la réflexion sur les rôles respectifs que doivent jouer la puissance publique, les assurances et la prévoyance individuelle des risques devrait conduire à privilégier, dans l'intérêt des citoyens, une socialisation raisonnée du risque combinant mécanismes d'assurance classique avec des dispositifs de solidarité élargie ». En l'espèce, il nous semble que la décision commentée fait la part un peu trop belle à la socialisation du risque.

Au total donc, il nous semble, comme au commissaire du gouvernement, que la solution retenue par la Section « consiste, en quelque sorte, à tout bouger mais à ne rien changer ». En effet, dès lors que deux guichets sont ouverts, il est fort probable que l'Etat sera toujours le payeur en dernier ressort, sauf faute du gardien (3), et que, sachant l'Etat toujours solvable, les victimes ou les assureurs ne feront pas le détour par la mise en cause du gardien.

Peut-être la solution a-t-elle précisément le mérite de ne rien changer. Toutefois, à notre sens, l'affaire soumise à la Section était l'occasion - manquée - d'unifier réellement tous les régimes de responsabilité du fait de dommages causés par des mineurs placés autour de la notion de garde, sans que ni l'équité ni les victimes ni le principe de responsabilité ne souffrent, bien au contraire, de cette unification.

Mots clés :

RESPONSABILITE * Responsabilité sans faute * Risque * Garde * Mineur en danger
AIDE SOCIALE * Enfance * Mineur

(1) Les conclusions de Christophe Devys sur la décision *GIE Axa Courtage* reconnaissent et assument la réalité du risque de contagion de la solution retenue pour les mineurs en danger aux cas des mineurs délinquants (RFDA 2005, p. 602, note Pierre Bon (1), qui présente cette extension comme certaine [ou quasi certaine]).

(2) V. CE Sect. 19 décembre 1969, *Etablissements Delannoy*, concl. Suzanne Grévisse, Lebon p. 596 ; RD publ. 1970, p. 787, qui indiquent qu'« à dire vrai, la nouveauté des méthodes de rééducation prévues par le législateur en 1945 était relative » et que « le régime de la liberté surveillée existe depuis 1912 ».

(3) Qui justifierait cette fois une action récursoire de l'Etat contre le gardien, public ou privé.

