

Une responsabilité sans faute fondée sur la notion de garde

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

Mettant fin à une divergence de jurisprudences de plus en plus critiquée, la Section institue un régime de responsabilité sans faute des personnes publiques en cas de dommages causés par un mineur placé, dans le cadre de l'assistance éducative, auprès d'une institution relevant du droit public. Le régime d'indemnisation est donc aligné sur celui des dommages causés par les mineurs délinquants placés. Mais ce nouveau régime de responsabilité sans faute est, de manière inédite, fondé sur la notion de garde.

La victime d'un dommage causé par un mineur placé par le juge des enfants hors de son milieu familial avait jusqu'à présent deux questions à se poser : au titre de quelle législation le placement avait-il été prononcé et quel était le statut juridique de l'institution de placement ? De la réponse à ces questions, bien étrangères à la réalité de son préjudice, dépendaient en effet ses chances d'obtenir réparation. La victime d'un mineur délinquant, placé au titre de l'ordonnance du 2 février 1945, était chanceuse dans son malheur : elle n'avait à démontrer aucune faute, ni devant le juge civil ni devant le juge administratif, pour espérer être indemnisée. La situation de la victime d'un dommage causé par un mineur en danger, placé au titre de l'assistance éducative prévue aux articles 375 et suivants du code civil, était plus précaire. Si l'institution de placement était de droit privé, elle pouvait mettre en jeu, devant le juge civil, la responsabilité de plein droit de l'institution. Si, en revanche, il s'agissait d'une institution publique, seule la preuve d'une faute lui ouvrait un droit à indemnisation.

C'est à cette inégalité choquante que la Section du contentieux a mis fin par sa décision *GIE Axa Courtage* du 11 février dernier. Comme l'y invitait son commissaire du gouvernement Christophe Devys, elle a en effet choisi de revenir sur une jurisprudence bien établie (inaugurée par une décision *Département de la Marne* du 11 avril 1973, Lebon tables p. 1101, et régulièrement réaffirmée depuis) et d'ouvrir un nouveau cas de responsabilité sans faute, au profit des victimes de dommages causés par les mineurs en danger placés dans un service ou un établissement relevant d'une personne publique.

Il ne fait aucun doute que ce choix a largement été dicté par l'évolution récente de la jurisprudence de la Cour de cassation. Depuis un arrêt *Association Le foyer Saint-Joseph* du 10 octobre 1996 (JCP 1997, II, 22833, n° 18, p. 205, note F. Chabas), la chambre criminelle a en effet décidé de faire jouer, pour les dommages causés par les mineurs relevant de l'assistance éducative, un mécanisme de présomption de responsabilité - l'équivalent de la responsabilité sans faute du droit administratif - à l'encontre des établissements privés auprès desquels ces mineurs sont placés. Il devenait dès lors difficile, au regard du principe d'égalité, de justifier que la nature juridique de l'établissement de placement, et donc l'existence de deux ordres de juridiction, conduit à l'application de régimes de responsabilité distincts. Mais maintenir en matière d'assistance éducative l'exigence d'une faute prouvée était également critiquable au regard de la jurisprudence propre du Conseil d'Etat. Dès 1956, la décision de Section *Ministre de la Justice c/ Thouzellier* (3 février, Lebon p. 49 ; AJDA 1956, II, p. 96,

chron. Gazier), jugeait en effet, dans un objectif de socialisation du risque, que l'Etat devait être reconnu responsable, même sans faute, des dommages causés par les mineurs délinquants placés. Or, si Christophe Devys a marqué nettement son refus de toute assimilation des mineurs en danger relevant de l'assistance éducative aux mineurs délinquants régis par l'ordonnance du 2 février 1945, il a aussi abondamment montré la proximité des politiques publiques mises en oeuvre en direction de ces deux publics. Les mesures que le juge des enfants peut prononcer à leur égard sont ainsi sensiblement équivalentes et ce sont les mêmes établissements qui accueilleront, souvent simultanément, des mineurs en danger et des mineurs délinquants. Dans ces conditions, la coexistence de deux régimes de responsabilité pour deux activités publiques aussi similaires n'a pas manqué de susciter la critique, dans les rangs même de la juridiction administrative (v. concl. Jean-Claude Bonichot sur la décision *Pelle* du 5 décembre 1997, Lebon p. 481 ; RFDA 1998, p. 569, concl. J.-C. Bonichot ; ou encore les prises de position de plusieurs tribunaux administratifs et cours administratives d'appel), ainsi qu'au sein de la doctrine.

Restait à déterminer la voie la plus adéquate pour opérer le rapprochement de ces jurisprudences.

La plus simple aurait été d'étendre purement et simplement la jurisprudence *Thouzellier* aux mineurs sous assistance éducative. Ce n'est ni celle que proposait le commissaire du gouvernement ni celle que la Section a retenue. En 1956, elle avait choisi pour fondement du régime de responsabilité sans faute qu'elle créait la théorie du risque créé par une méthode dangereuse. A l'époque, et bien que l'ordonnance du 2 février 1945 eût proné dès l'origine l'application prioritaire de mesures éducatives aux mineurs délinquants, ces méthodes « libérales » étaient en effet regardées comme exceptionnelles par rapport à l'enfermement, traitement normal des jeunes délinquants. La Section avait dès lors considéré que le risque délibéré pris par la puissance publique à appliquer aux mineurs délinquants une méthode dangereuse ne devait pas peser sur les particuliers qui, au gré du hasard des circonstances et des proximités, étaient victimes de dommages causés par ces mineurs. Ce raisonnement ne pouvait être appliqué aux mineurs relevant de l'assistance éducative, qui doivent être regardés non comme des mineurs dangereux mais comme des mineurs en danger. En ce qui les concerne, il est évident que les mesures éducatives ne représentent pas un risque spécial pour les tiers puisque l'alternative de l'enfermement n'existe pas. Comme le soulignait le président Labetoulle dans ses conclusions sur la décision du 3 novembre 1976, *Ministre de la Justice c/ Nemoz* (Lebon p. 471), « comment dire que l'on crée un risque en appliquant des méthodes libérales à quelqu'un qui juridiquement n'est pas privé de sa liberté ? » La responsabilité sans faute fondée sur le risque spécial n'était donc pas possible.

Christophe Devys envisageait également la piste de la responsabilité pour faute présumée. Une telle solution, qui aurait permis un rapprochement partiel des régimes de responsabilité, se serait certes inscrite dans la ligne d'un précédent de Section *Ingremeau* du 19 octobre 1990 (Lebon p. 284 ; AJDA 1990, p. 919, chron. E. Honorat et R. Schwartz), qui instaurait une telle présomption pour le cas des dommages causés par un pupille de l'assistance publique placé par le service de l'aide sociale à l'enfance chez des parents nourriciers. Mais, outre qu'elle n'aurait pas suffi à unifier ces régimes, la solution de la faute présumée aurait présenté un caractère anachronique. En effet, comme l'avaient relevé nos prédécesseurs dans leur chronique, la décision *Ingremeau* ne s'explique que par l'objectif que poursuivait la Section de s'aligner sur la jurisprudence de la Cour de cassation afin d'éviter que la victime d'un dommage soit moins bien indemnisée selon que l'auteur mineur vit avec ses parents ou est un pupille de l'Etat. A l'époque, en effet, le juge civil faisait supporter aux parents une responsabilité pour faute présumée pour les dommages causés par leurs enfants. Or, précisément, cette jurisprudence a été abandonnée en 1997, à l'occasion d'un arrêt *Bertrand c/ Domingues* du 19 février (Cass. 2e civ., Bull. civ. II, n° 56), au profit d'une responsabilité de plein droit. La solution de la présomption de faute, d'ailleurs peu prisée en droit administratif (v. notre chronique sous CE Sect. 3 décembre 2004, *Quinio*, AJDA 2005, p. 189), a donc été écartée.

Restait la solution adoptée par l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris dont la Section était saisie en cassation et qu'elle a choisi de confirmer, à quelques réserves de rédaction

près. La Section juge ainsi que « la décision par laquelle le juge des enfants confie la garde d'un mineur, dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative prise en vertu des articles 375 et suivants du code civil, à l'une des personnes mentionnées à l'article 375-3 du même code, transfère à la personne qui en est chargée la responsabilité d'organiser, diriger, contrôler la vie du mineur » et ajoute « qu'en raison des pouvoirs dont l'Etat se trouve ainsi investi lorsque le mineur a été confié à un service ou à un établissement qui relève de son autorité, sa responsabilité est engagée, même sans faute, pour les dommages causés aux tiers par ce mineur ». La responsabilité sans faute trouve donc son fondement dans la notion de garde.

Les rares exemples que fournit la jurisprudence administrative de décisions fondant la responsabilité sur cette notion concernent tous des dommages causés par des choses (CE 18 avril 1980, *Société nationale industrielle aéronautique*, Lebon p. 190, s'agissant d'un accident survenu à un avion confié à un service d'essais en vol relevant de l'Etat ; CE 5 mars 1982, *Guetre et Ministre de la Culture c/ Commune de Ponts-de-Cé*, Lebon p. 100, pour des dommages causés à un monument historique par une société à laquelle l'Etat avait confié le soin d'effectuer les travaux ; CE 5 juillet 2000, *Ministre de l'Équipement c/ Chevallier*, Lebon p. 294, concl. Arrighi de Casanova, pour des dommages causés par un véhicule volé ; AJDA 2000, p. 800, chron. M. Guyomar et P. Collin). La décision *GIE Axa Courtage*, qui fait le même raisonnement pour des dommages causés par des personnes, est donc inédite en droit administratif.

Elle s'inspire, en revanche, d'un mode de raisonnement désormais habituel pour le juge civil. En vertu du premier alinéa de l'article 1384 du code civil en effet, « on est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait de personnes dont on doit répondre ou des choses que l'on a sous sa garde ». De ces dispositions, le juge judiciaire a longtemps refusé, au nom du caractère individualiste de la responsabilité, de tirer un principe général de responsabilité de plein droit du fait des personnes dont on répond (1). Mais la Cour de cassation a renversé sa jurisprudence antérieure par un arrêt d'Assemblée plénière *Blieck* du 29 mars 1991 (Bull. Ass. plén., n° 1 ; JCP 1991, II, 21673, concl. Dontenwille, note Ghestin), en faisant peser sur une association gérant un centre d'aide par le travail une responsabilité de plein droit à raison des dommages causés par l'un des handicapés dont elle avait la charge « d'organiser et de contrôler, à titre permanent, le mode de vie » et dont, à ce titre, elle devait répondre. C'est également sur cette notion de garde qu'elle fonde la responsabilité des institutions privées recevant des mineurs placés dans le cadre de l'assistance éducative (arrêt *Association Le foyer Saint-Joseph*, préc.). Ainsi, et même si, contrairement à la cour administrative d'appel de Paris, le Conseil d'Etat n'a fait aucune référence explicite à l'article 1384 ou aux principes dont il s'inspire, sa solution prévoit pour les institutions de placement de droit public une responsabilité qui repose exactement sur le même fondement que celui retenu pour les institutions privées.

Est-ce à dire que la décision crée ainsi un tout nouveau terrain de reconnaissance de la responsabilité sans faute, à côté de ceux tirés du risque ou de la rupture d'égalité devant les charges publiques (2) ?

Il est certain que, contrairement à ce qu'il en est de la responsabilité pour risque spécial, il n'y a dans la décision commentée aucune notion de danger particulier (que ce soit en raison de l'activité publique elle-même ou du public auquel elle s'adresse), ni de « risque créé », c'est-à-dire délibérément pris par la puissance publique. Il s'agit plutôt du constat objectif de ce que, l'auteur du dommage n'étant pas en âge de répondre de ses propres actes, il convient, au nom de l'exigence d'une juste indemnisation des victimes, que la réparation soit assurée par ceux qui répondent de lui. Il en résulte d'ailleurs, en matière d'imputabilité, une différence majeure avec ce qu'il en est dans un cas de responsabilité pour risque spécial. En effet, dans ce dernier cas, la responsabilité sans faute sera imputée à la personne publique à l'origine de la création du risque (3) ; ainsi, s'agissant des mineurs délinquants, le risque est créé par l'Etat qui a décidé de leur appliquer des méthodes libérales. La responsabilité sans faute de ce dernier peut donc être engagée que l'institution qui reçoit le mineur délinquant placé soit de droit public (hypothèse *Thouzellier*) ou de droit privé (CE Sect. 19 décembre

1969, *Etablissements Delannoy*, Lebon p. 596, ou CE Sect. 5 décembre 1997, *Garde des Sceaux c/ Pelle*, préc.). En revanche, lorsque la responsabilité sans faute a pour fondement la garde, comme c'est désormais le cas pour les mineurs en danger, elle ne peut, par définition, s'appliquer qu'au gardien. La responsabilité des personnes publiques ne pourra donc être recherchée devant le juge administratif, du moins sur ce fondement, que si le service recevant le mineur est de droit public.

Si elle est bien distincte, dans sa nature comme dans ses conséquences, de la responsabilité pour risque spécial, celle fondée sur la garde semble néanmoins pouvoir se rattacher à la catégorie plus large de la responsabilité pour risque. Comme le soulignait Christophe Devys, l'activité publique consistant à organiser et contrôler la vie d'un mineur placé hors de son milieu familial comporte en effet nécessairement un risque, quand bien même le mineur en cause ne pourrait être regardé comme dangereux. On notera aussi que ni le juge civil ni la doctrine n'opposent la notion de garde à celle de risque. Il est même frappant de constater, à la lecture des conclusions de l'avocat général Dontenwille, tout ce que l'arrêt de la Cour de cassation *Blieck* précité, qui consacre la responsabilité de plein droit du fait d'autrui, doit à la théorie de la responsabilité pour risque en droit administratif. Enfin, et malgré l'intérêt que revêtent les opérations de catégorisation juridique, force est de constater que le risque sert d'ores et déjà de fondement théorique à de multiples régimes de responsabilité, dont l'unité n'est pas évidente à trouver : accidents de travaux publics, dommages subis par les collaborateurs occasionnels du service public, dommages résultant d'attroupements...

Et s'il fallait absolument voir dans la notion de garde un terrain distinct de celui du risque, elle n'en serait pas pour autant isolée ; ne se rattacherait-elle pas, en effet, à la ligne jurisprudentielle ancienne et particulièrement solide en vertu de laquelle les personnes publiques sont responsables des dommages causés par leurs agents (sauf faute dépourvue de tout lien avec le service et sous réserve des actions récursoires) ? Comme l'explique le professeur Chapus en introduisant, dans son *Droit administratif général* (tome 1), le chapitre sur la responsabilité des agents publics, les questions qui se posent en cette matière sont les mêmes que celles qui découlent du principe de responsabilité des commettants du fait de leurs préposés, posé par l'article 1384 du code civil. Cet article inspire donc en réalité depuis très longtemps la théorie de la responsabilité administrative.

A dire vrai, plus encore que des commentaires sur le fondement théorique de la responsabilité sans faute ainsi créée, la décision *GIE Axa Courtage* devrait susciter des interrogations sur son éventuelle extension à d'autres types de contentieux.

La rédaction adoptée laisse certes clairement transparaître la ferme volonté de la Section de cantonner l'évolution jurisprudentielle au seul cas des dommages causés par des mineurs placés dans le cadre de l'assistance éducative. Cependant, lorsque à l'occasion d'un contentieux concernant des dommages causés à un élève par un condisciple pendant une étude placée sous le régime de l'autodiscipline, le commissaire du gouvernement Bruno Genevois avait suggéré la piste de la responsabilité fondée sur la garde, les commentateurs autorisés avaient laissé entendre que les risques d'extension d'une telle solution avaient dissuadé la Section de l'envisager (CE Sect. 27 mai 1983, *Caisse primaire d'assurance maladie des Ardennes et autres*, Lebon p. 221). Ils notaient en effet : « Dès lors que l'idée de garde s'imposerait, pouvait-on la limiter au domaine de l'enseignement ? Il aurait été dans la logique du raisonnement de l'étendre aux autres services publics, non seulement à ceux auxquels s'applique la jurisprudence du défaut de surveillance [...] mais aussi les services à qui sont confiées des personnes à une fin ou à une autre : services pénitentiaires, service national, centres aérés de collectivités... » (AJDA 1983, p. 408, chron. B. Lasserre et J.-M. Delarue). Ces perspectives d'extension sont tout aussi présentes aujourd'hui, et le commissaire du gouvernement ne les a d'ailleurs pas cachées.

Certaines paraissent à la fois inévitables et souhaitables. On peut ainsi penser que la décision du 11 février annonce une évolution prochaine de la jurisprudence *Ingremeau*, concernant les pupilles de l'Etat, dont on a vu qu'elle était désormais en retrait par rapport à la jurisprudence judiciaire sur laquelle la Section avait souhaité s'aligner. Mais elle annonce peut-être aussi une évolution de la jurisprudence *Thouzellier*. En effet, il n'est plus très raisonnable, compte tenu

de l'évolution de la société, de continuer à voir dans le traitement éducatif des mineurs délinquants une situation exceptionnelle par rapport à une politique « normale » d'enfermement. La substitution de la notion de garde à celle de méthode dangereuse pour fonder la responsabilité sans faute permettrait en outre de simplifier la jurisprudence concernant les mineurs placés. Toutefois, comme on l'a dit, ce changement de terrain aurait des conséquences non négligeables quant à l'imputabilité de la responsabilité.

Faut-il s'attendre à d'autres évolutions ? S'agissant des mineurs, le champ d'une éventuelle extension de la responsabilité fondée sur la garde paraît limité. La décision *GIE Axa Courtage* retient en effet de la garde une définition assez stricte, qui est aussi celle adoptée par la Cour de cassation : ne peut être regardé comme gardien que celui qui a la charge d'organiser, de diriger et de contrôler la vie du mineur (la Cour de cassation ajoutant « à titre permanent »). Il paraît dès lors difficile d'imaginer que la nouvelle jurisprudence pourra s'appliquer aux établissements scolaires ou aux collectivités publiques organisant des centres aérés ou des colonies de vacances (dans ces deux domaines, la responsabilité ne peut actuellement être engagée qu'en cas de faute : *CPAM des Ardennes*, préc., s'agissant d'un établissement scolaire (4) ; CE 9 novembre 1973, *Ville de Marseille c/ Chergami*, Lebon, p. 632, pour une colonie de vacances organisée par une commune).

Peut-être aura-t-elle en revanche des répercussions dans certains contentieux mettant en cause des majeurs dont le mode de vie serait organisé, dirigé et contrôlé par une personne publique. On peut ainsi songer aux handicapés mentaux pris en charge par une institution publique ainsi que, même si ce serait plus audacieux, aux détenus (5). Christophe Devys a certes souligné dans ses conclusions que la solution qu'il préconisait n'était nullement vouée à s'appliquer aux majeurs. Il a d'ailleurs donné une éventuelle clé pour cantonner la solution aux mineurs, en rappelant que, pour ces derniers, la personne publique « gardienne » se substitue aux parents dont la responsabilité aurait été reconnue de plein droit. Il n'en reste pas moins qu'au regard du seul critère de l'organisation et du contrôle du mode de vie, la question peut se poser.

Mots clés :

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

(1) Alors qu'il tirait de ces mêmes dispositions un principe général de responsabilité présumée pour les dommages causés par les choses dont on a la garde (arrêt *Jand'heur* du 13 février 1930).

(2) Cette distinction étant d'ailleurs elle-même contestée par certains excellents auteurs, qui estiment que la rupture d'égalité devant les charges publiques constitue en réalité l'unique fondement de la responsabilité sans faute des personnes publiques.

(3) Le risque peut être créé par un texte de portée générale, comme l'ordonnance du 2 février 1945 pour les mineurs délinquants, mais aussi par des décisions individuelles, par exemple la décision d'un directeur d'hôpital psychiatrique de placer un malade mental en régime de sortie d'essai (CE 13 juillet 1967, *Département de la Moselle*, Lebon p. 351).

(4) Et dans un cas dans lequel aucun enseignant, dont la responsabilité n'aurait pu être recherchée que devant le juge civil, en vertu de la loi du 5 avril 1937, n'était en cause.

(5) Pour ces deux catégories, il existe d'ailleurs déjà des cas de responsabilité sans faute, mais au titre de la dangerosité des méthodes, ce qui est plus restrictif : v. CE 13 juillet 1967, *Département de la Moselle*, préc., pour les « sorties d'essai » des malades mentaux, ou CE 2 décembre 1981, *Garde des Sceaux c/ Theys*, Lebon p. 456, et CE Sect. 29 avril 1987, *Garde des Sceaux c/ Banque populaire de la région économique de Strasbourg*, Lebon p. 158, pour les permissions de sorties et régimes de semi-liberté et libération conditionnelle des détenus.

