

Rupture ou continuité dans la responsabilité des organismes publics envers les tiers victimes d'un mineur placé ?

Fabrice Lemaire, Maître de conférences en droit public - Université de la Réunion

Le feuillet de la responsabilité des services sociaux pour les dommages causés par un mineur placé se poursuit (1). Un mineur avait été confié par le juge des enfants, sur le fondement de l'article 375 du code civil relatif à l'assistance éducative, à l'Institution spéciale d'éducation surveillée (ISES) de Savigny-sur-Orge qui relève de l'Etat. Profitant d'une sortie dominicale, il avait mis le feu à l'institut départemental Enfance et Famille qui l'avait précédemment accueilli. Le département de l'Essonne, à qui appartenaient les locaux, fut indemnisé par son assureur qui, subrogé dans les droits de la collectivité locale, demanda à l'Etat le remboursement des indemnités versées. Le Tribunal administratif de Versailles accueillit sa demande en considérant que l'ISES avait commis une faute en ne s'assurant pas de la présence du mineur dans ses murs alors qu'il venait de fuguer. La Cour administrative d'appel de Paris infirma cette solution au motif que, le mineur n'étant pas signalé comme dangereux, l'ISES n'avait aucune raison de l'empêcher de sortir un dimanche. La Haute juridiction administrative annula cet arrêt en précisant expressément que c'est un régime de responsabilité sans faute qui s'applique aux tiers victimes d'un mineur placé (1), tout en restant plus discrète sur le fondement de la solution retenue (2) (11).

I - La précision du régime de responsabilité applicable

L'arrêt *GIE Axa courtage* constitue pour ses commentateurs un revirement de jurisprudence (3). En effet, l'arrêt *Ingremeau* (4) est interprété comme ayant instauré un régime de responsabilité pour faute présumée au bénéfice des tiers (5). On peut, cependant, penser que c'est une hypothèse de responsabilité sans faute qui est consacrée par cet arrêt (6).

Dès lors, l'arrêt *GIE Axa courtage* ne constitue pas un revirement de jurisprudence mais ne fait qu'explicitement les solutions de l'arrêt *Ingremeau*. Tout d'abord en précisant que le régime de responsabilité des tiers victimes des mineurs placés est bel et bien un régime de responsabilité « sans faute ». Ensuite en énumérant clairement les deux causes d'exonération : la « force majeure » et la « faute de la victime ». Dans l'arrêt *Ingremeau*, le Conseil d'Etat a retenu la responsabilité du département pour le dommage causé par un pupille de l'Assistance publique confié à une famille nourricière au motif que « le département [...] n'apporte pas la preuve qui lui incombe » que la famille d'accueil n'a « pu empêcher le fait qui est à l'origine du dommage ». C'est cette rédaction qui a pu faire penser à la doctrine qu'il s'agissait d'un régime de présomption de faute car elle a vu, dans cette affirmation, l'idée que l'administration ne peut s'exonérer qu'en établissant qu'elle n'a pas commis de faute. Il semble plutôt que cette formulation vise à souligner qu'aucun cas de force majeure ne pouvait être retenu (7). Enfin, la référence à « la responsabilité d'organiser, de diriger et de contrôler la vie du mineur » était déjà annoncée dans l'arrêt *Ingremeau* qui mentionne la « garde » du mineur. En effet, comme l'a souligné le juge judiciaire, « la garde [...] se caractérise par la charge d'organiser, de diriger et de contrôler la vie du mineur » (8). Ce point pose la question du fondement de la solution retenue par le Conseil d'Etat.

II - L'incertitude du fondement retenu

L'arrêt *GIE Axa courtage* semble appliquer les règles dégagées par le juge judiciaire dans des hypothèses analogues (A). Il peut, cependant, s'inscrire dans les fondements traditionnels du droit public (B).

A - Une apparente inspiration du droit privé

Des auteurs ont affirmé que l'arrêt *Ingremeau* s'inspirait déjà de l'article 1384 du code civil (9). D'autres ont proposé que le juge administratif retienne cet article comme fondement de la responsabilité pour les dommages causés aux tiers par des mineurs (10) et des juges l'ont fait (11).

L'utilisation de notions civilistes par le juge administratif n'est pourtant pas sans danger. Ainsi, le Tribunal administratif de Dijon a jugé qu'un département est responsable de plein droit des dommages causés par des pupilles car il exerce l'autorité parentale sur ceux qui lui sont confiés par décision judiciaire (12). Or c'est le préfet assisté du conseil de famille des pupilles de l'Etat qui exerce la tutelle (art. L. 224-1 c. act. soc.). Au surplus, on aboutirait à des fondements différents suivant la situation du mineur. En effet, dans le cas de l'assistance éducative, les parents conservant l'autorité parentale (art. 375-7 c. civ.), la solution retenue par les juges dijonnais ne pourrait pas être appliquée. Enfin, comme l'a souligné la Cour d'appel d'Angers, « *la responsabilité au sens de l'article 1384, alinéa 1er, du code civil n'était pas fondée sur l'autorité parentale mais sur la garde* » (13). Par ailleurs, la notion de garde n'est pas évidente à apprécier. Ainsi, il a été jugé que lorsqu'un enfant a été placé auprès d'un organisme privé, c'est celui-ci qui organise, dirige et contrôle le mode de vie du mineur, et non le département dont relève cet organisme (14). Une position contraire à celle de la Cour administrative d'appel de Douai (15).

La solution de l'arrêt *GIE Axa courtage* pourrait également conduire à des extensions considérables de la responsabilité administrative si elle était guidée par l'article 1384 du code civil. En effet, le juge judiciaire ne limite pas la responsabilité du fait des personnes dont on doit répondre aux tiers (16). Cette solution présenterait l'avantage d'unifier les fondements des régimes de responsabilité sans faute actuellement applicables aux tiers (17) et assistantes maternelles (18). Plus généralement, la théorie du risque pourrait être abandonnée dans toutes les hypothèses où l'administration exerce la « *garde* » d'une personne : malades mentaux, prisonniers, requis (19)... Cependant, le fait de retenir l'article 1384 du code civil n'aurait pas pour conséquence que de modifier le fondement du régime de responsabilité sans faute. Ce sont aussi les règles applicables qui peuvent changer. Ainsi a été abandonnée la condition selon laquelle le dommage doit avoir été commis dans un intervalle de temps limité après le départ du mineur de l'institution dans laquelle il séjournait (20). Le régime de responsabilité sans faute serait également étendu aux usagers, ce que ne semble pas souhaiter le Conseil d'Etat (21). De même, on peut induire une modification de la jurisprudence du juge administratif qui fait actuellement reposer sur la faute la responsabilité des centres aérés, colonies de vacances ou établissements d'enseignement gérés par des organismes publics auxquels des enfants ont été confiés (22). Allant même plus loin, on pourrait penser à une remise en cause du régime de la faute prouvée dans toutes les hypothèses où, « *eu égard à l'étendue des pouvoirs* » des « *services de l'Etat en ce qui concerne l'organisation [...] le contrôle* » (23) d'un organisme, un tel régime de responsabilité de plein droit peut apparaître.

Il faut, cependant, rendre à César ce qui appartient à César. Ce n'est pas le Conseil d'Etat qui s'inspire des solutions judiciaires, mais l'inverse. Comme il a été observé, l'arrêt *Blieck* est la transposition de la jurisprudence *Thouzellier* (24). Le fait que, à la différence de la Cour administrative d'appel de Douai, le Conseil d'Etat n'ait fait aucune référence à l'article 1384 du code civil n'est sans doute pas fortuit.

B - La préservation de l'autonomie du droit public

Il a été affirmé que le juge administratif pouvait « *bâtir ici un régime administratif de responsabilité sans faute, sans faire un détour par le code civil* » en retenant le principe de l'égalité devant les charges publiques (25). L'idée serait de considérer que l'Etat ou le département ayant la garde du mineur a failli à cette mission et qu'il ne serait pas équitable de faire supporter à un administré les conséquences de cette situation. Cependant, on ne retrouve pas dans l'arrêt *GIE Axa courtage* les termes utilisés par la Haute juridiction administrative lorsqu'elle entend faire appel à ce fondement, notamment en ce qui concerne les caractères d'anormalité et de spécialité du préjudice.

Une autre théorie pourrait également expliquer la solution retenue en l'espèce. La doctrine considère que c'est un principe général de responsabilité du fait d'autrui qui a été consacré par l'arrêt *Blieck* (26). En faisant référence aux « *principes dont s'inspire l'article 1384 alinéa 1er du code civil* », la Cour administrative d'appel de Douai (27) semble aussi faire appel à la théorie des principes généraux du droit. On peut alors penser que l'arrêt *GIE Axa courtage* fonde la solution retenue sur cette théorie puisque l'existence d'un principe général du droit peut se trouver « *inscrite, comme en filigrane, dans un énoncé ayant le caractère d'une déclaration de principe* » (28). L'avantage serait, pour le juge administratif, de ne pas être « *lié par la lettre de la loi, ni par les interprétations qu'en donne le juge judiciaire* » (29). Ainsi, la responsabilité de plein droit pourrait être limitée aux tiers, à l'exclusion des usagers. Cependant, une telle restriction resterait difficile à accepter sur le plan de l'équité, dès lors que l'évolution des jurisprudences des deux Hautes juridictions a été motivée par le souci d'assurer aux requérants des solutions identiques, quel que soit le juge saisi du litige. On peut ainsi penser que le juge administratif suit le même chemin que le juge judiciaire en consacrant la responsabilité du fait des personnes dont on assure la garde après celle du fait des choses. La solution retenue dans l'affaire *GIE Axa courtage* peut, en effet, trouver sa filiation dans plusieurs décisions (30). On citera notamment un arrêt qui associe, aux pouvoirs détenus par l'organisme en cause, le risque comme fondement de la responsabilité sans faute (31).

La Cour administrative d'appel de Nantes a, d'ailleurs, jugé que, lorsqu'une personne publique a « *la charge d'organiser, de diriger et de contrôler le mode de vie* » d'un mineur, « *la responsabilité de la puissance publique, en raison des dommages éventuellement causés aux tiers par le mineur, ne saurait, eu égard aux difficultés éducatives qui résultent de cette prise en charge et au risque qu'elles créent, être subordonnée à la preuve d'une faute* » (32). Le commentateur a qualifié cette motivation comme étant « *quelque peu étrange et dépassée* » (33). Cependant, c'est plutôt le fait de considérer que seuls les mineurs délinquants constituent un risque (34) qui nous semble archaïque. La multiplication des dommages causés par les pupilles de l'Etat ou les mineurs relevant de l'assistance éducative laisse penser qu'ils sont potentiellement aussi dangereux que ceux qui relèvent de l'ordonnance de 1945. Le fait que tous ces mineurs soient « *protégés parce qu'ils sont en danger* » (35) n'empêche pas qu'ils soient eux-mêmes dangereux (36). Comme il a été justement souligné, la distinction entre mineurs délinquants et ceux placés au titre de l'assistance éducative est « *artificielle et totalement angélique. Délinquants ou non, ces mineurs sont par nature fragilisés et c'est justement à raison de cette fragilisation dangereuse pour autrui et pour eux-mêmes que la justice [...] les prend en charge* » (37). D'ailleurs, les méthodes utilisées et les établissements qui accueillent ces différentes catégories de mineurs sont souvent les mêmes (38). On notera également que la responsabilité sans faute tirée de l'article 1384, alinéa 1er, du code civil a pour fondement le risque, ainsi qu'il en ressort de certaines jurisprudences (39) et des analyses faites par les magistrats rapporteurs ou les commentateurs (40). Enfin, on relèvera que le risque permet d'éviter certaines déviations de l'article 1384 du code civil dénoncées par la doctrine judiciaire (41). C'est, du reste, le fondement que le commissaire du gouvernement a proposé de retenir en l'espèce (42). Il s'agirait, selon lui, d'une nouvelle hypothèse fondée, non sur le « *risque spécial* » ou « *créé* », mais sur le « *risque assumé, inhérent à la mission de garde dont a été chargée l'administration* ». Cependant, les déclinaisons du risque étant davantage doctrinales que jurisprudentielles (43), c'est le risque (tout court) qui peut expliquer l'arrêt *GIE Axa courtage*.

Au final, on peut penser que si cet arrêt est important, ce n'est pas parce qu'il instaure un régime de responsabilité sans faute, mais parce qu'il en précise le fondement. Sur ce point, on se satisfera du fait que le Conseil d'Etat n'ait pas cédé aux sirènes du droit privé pour rester sur le terrain du droit administratif, même si le choix plus explicite du risque aurait été préférable. Il s'agit donc, à nos yeux, d'un arrêt confirmatif et explicatif, et non d'un revirement. Nous terminerons en revenant sur les suites que pourrait connaître la solution retenue. Elle a été rendue conformément aux conclusions du commissaire du gouvernement, mais il ne nous semble pas que celui-ci ait suffisamment envisagé toutes ses conséquences. Le cas des dommages causés par les mineurs aux autres usagers n'est pas évoqué et, s'agissant des majeurs (malades mentaux et détenus), le commissaire du gouvernement

estime que, si le juge judiciaire a « *beaucoup précisé ces dernières années sa jurisprudence* » à l'égard des mineurs, « *il ne semble pas qu'il en soit de même s'agissant des dommages causés par des majeurs* » (44). Or des décisions sont intervenues et étendent de façon notable la responsabilité des personnes dont on a la garde (45). Il est vrai que, à deux reprises, le magistrat a rappelé que le Conseil d'Etat n'est pas lié par les solutions judiciaires (46). Cependant, on soulignera, encore une fois, qu'il est difficile, à partir d'une règle identique, d'arriver à des solutions distinctes dans des hypothèses semblables. C'est pourquoi l'arrêt *GIE Axa courtage* risque de faire couler encore beaucoup d'encre.

Mots clés :

RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE * Assistance éducative * Mineur * Incendie * Responsabilité sans faute

AUTORITE PARENTALE * Assistance éducative * Enfant * Incendie * Responsabilité de l'Etat * Responsabilité sans faute

(1) V. F. Lemaire, La responsabilité des services départementaux d'aide sociale à l'enfance : entre évolution et confirmation, RTD sanit. soc. 2004, p. 441 ; et note sous CAA Nancy, 6 janv. 2005, *Mme Monnier* : nouvelle extension de la responsabilité sans faute au profit des assistantes maternelles, JCP coll. terr. intercom., juin 2005, p. 34.

(2) CE, 11 févr. 2005, *GIE Axa courtage*, D. 2005, IR p. 918 ; AJDA 2005, p. 663, spéc. p. 666, chron. C. Landais et F. Lenica ; JCP 2005, IV, 1660, obs. M.-C. Rouault ; JCP A 2005, 1132, note Moreau ; JCP 2005, II, 10070, concl. Devys, note Rouault.

(3) M.-C. Rouault, p. 1024 ; C. Landais et F. Lenica, chron. préc., p. 665.

(4) CE, sect., 19 oct. 1990, *Ingremeau*, Lebon, p. 284 ; AJDA 1990, p. 919, chron. E. Honorat et R. Schwartz ; RFDA 1991, p. 991, note P. Bon ; RD publ. 1990, p. 1866, concl. de la Verpillère.

(5) P. Bon, note préc., p. 998 ; E. Honorat et R. Schwartz, chron. préc., p. 870 ; D. Artus, Le mineur placé en application des art. 375 s. c. civ. et le contentieux de la responsabilité devant le juge administratif, D. 2001, Chron. p. 18 ; C. Guettier, Quel régime de responsabilité administrative en cas de dommages causés aux tiers par un mineur placé au titre de l'assistance éducative ?, AJDA 2002, p. 1378 ; J. Michel, concl. sur CAA Douai, 8 juill. 2003, *Dpt de la Seine-Maritime*, AJDA 2003, p. 1880 ; H. Rihal, note sous CAA Nantes, 30 juill. 2003, *Mme Castro* ; et Cass. 2e civ., 7 oct. 2004, *Sté Azur assurances*, D. 2005, Jur. p. 819, note M. Huyette ; AJDA 2005, p. 280 .

(6) V. F. Lemaire, art. préc., p. 446-447.

(7) Celle-ci pouvant se définir comme un événement irrésistible : F. Lemaire, La force majeure, un événement irrésistible, RD publ. 1999, p. 1723.

(8) Cass. crim., 10 oct. 1996, *Assoc. Le foyer Saint-Joseph*, D. 1997, Jur. p. 309, note M. Huyette .

(9) G. Vivens, chron. sous CAA Bordeaux, 2 févr. 1997, *Fraticola*, AJDA 1998, p. 232 ; H. Rihal, note préc., p. 283.

(10) D. Artus, art. préc., p. 20 ; C. Guettier, art. préc., p. 1383.

(11) CAA Douai, 8 juill. 2003, *Dpt de la Seine-Maritime*, préc., p. 1468 et 1880, concl. J. Michel.

(12) TA Dijon, 27 juin 2000, *Denis c/ Dpt de la Saône-et-Loire*, Juris-Data, n° 2000-123581.

- (13) Les termes de l'arrêt sont rapportés dans la décision Cass. 2e civ., 7 oct. 2004, *Sté Azur assurances*, préc., p. 281, note H. Rihal.
- (14) Cass. crim., 15 juin 2000, D. 2001, Jur. p. 653, note M. Huyette .
- (15) CAA Douai, 8 juill. 2003, *Dpt de la Seine-Maritime*, préc.
- (16) Le foyer auquel le juge des enfants a confié la garde d'un mineur sur la base de l'art. 375 c. civ. est responsable, en vertu de l'art. 1384, al. 1er, c. civ., des dommages qu'il cause « y compris aux autres enfants placés dans l'établissement » : Cass. 2e civ., 20 janv. 2000, *Le Faou*, D. 2000, Jur. p. 571, note M. Huyette .
- (17) V. déjà en ce sens, pour les dommages causés aux tiers par des pupilles de l'Etat, CAA Douai, 18 déc. 2003, *M. et Mme Fusillier*, req. n° 00DA00200. - Pour les mineurs délinquants, V. CAA Douai, 25 mai 2004, *Garde des Sceaux*, LPA, 28 déc. 2004, p. 21, concl. Michel.
- (18) Pour ces dernières, il s'agit d'un régime quasi législatif de responsabilité sans faute : CE, 23 juill. 2003, *Calon*, D. 2003, IR p. 2414 ; AJDA 2003, p. 2329, concl. I. De Silva .
- (19) Comp. CA Dijon, 5 sept. 2002, JCP 2003, IV, 1413 : responsabilité du président d'une association de chasse pour les dommages causés par un chasseur qu'il avait placé et à qui il avait donné des consignes ; CE, sect., 16 nov. 1960, *Cne de Gouloux*, Lebon, p. 628 : chasseur requis pour participer à une battue au loup et ayant blessé un rabatteur.
- (20) CAA Douai, 25 mai 2004, *Garde des Sceaux*, préc.
- (21) CE, 13 oct. 2003, *Mme Vinot* , D. 2003, IR p. 2607 ; Dr. adm. 2003, n° 250.
- (22) CE, sect., 27 mai 1983, *Caisse primaire d'assurances maladie des Ardennes*, AJDA 1983, p. 435. Le commissaire du gouvernement avait proposé d'instaurer un régime de responsabilité sans faute fondé sur la garde (V. Lasserre et Delarue, chron. in AJDA 1983, p. 411-412).
- (23) CE, ass., 9 avr. 1993, *M. G., M. D., M. B.*, Lebon, p. 110, concl. Legal : centre de transfusion sanguine .
- (24) Dontenwille, concl. sur Cass. ass. plén., 29 mars 1991, *Blieck*, JCP 1991, II, 21673.
- (25) G. Vivens, note préc.
- (26) J. Ghestin, note sous Cass. ass. plén., 29 mars 1991, *Blieck*, JCP 1991, II, 21673 ; C. Larroumet, note sous le même arrêt, D. 1991, Jur. p. 324 .
- (27) CAA Douai, 8 juill. 2003, *Dpt de la Seine-Maritime*, préc.
- (28) R. Chapus, *Droit administratif général*, 14e éd., t. 1er, Montchrestien, 2000, p. 88.
- (29) J.-D. Combrexelle, concl. sur CE, 28 juin 1996, *Krief*, JCP 1996, II, 22704.
- (30) CE, sect., 5 mars 1982, *Guetre*, Lebon, p. 101 : l'art. 9 de la loi du 31 déc. 1913 « place sous la surveillance de l'administration l'exécution des travaux de restauration [...] des monuments historiques » et « lorsque l'administration s'est chargée, en vertu de cet article, de la réparation ou de l'entretien d'un immeuble classé, l'Etat répond des dommages causés au propriétaire » ; CE, sect., 5 juill. 2000, *Min. Equipement, Transports et Logement c/ Chevallier*, D. 2000, IR p. 236 ; Lebon, p. 294, concl. Arrighi de Casanova : peut être poursuivie pour contravention de grande voirie la personne « sous la garde de laquelle se trouvait la chose qui a été la cause du dommage » ; CE, 9 juill. 2003, *Assistance publique-Hôpitaux de Paris c/ Mme Marzouk*, AJDA 2003, p. 1946, note M. Deguergue : « Le service public hospitalier est responsable, même en l'absence de faute de sa part, des

conséquences dommageables pour les usagers de la défaillance des produits et appareils de santé qu'il utilise » .

(31) CE, ass., 26 mai 1995, *Cts N. G.*, AJDA 1995, p. 577 .

(32) CAA Nantes, 30 juill. 2003, *Mme Castro*, préc., Lebon, p. 560 ; AJDA 2005, p. 280, note H. Rihal .

(33) H. Rihal, note préc., p. 283

(34) V., pour cette opinion, G. Vivens, note préc. ; C. Guettier, art. préc., p. 1383. C'est également la position de la Haute juridiction administrative : CE, 3 nov. 1976, *Min. Justice c/ Sté d'assurances modernes et Nemoz*, Lebon, p. 471 ; RTD sanit. soc. 1977, p. 437, concl. Labetoulle. Dans l'affaire ici commentée, les juges d'appel avaient décidé que les mineurs relevant de l'assistance éducative « *ne créent pas pour les tiers un danger de nature à engager la responsabilité sans faute de l'Etat* ».

(35) H. Rihal, note préc.

(36) V. égal., en ce sens, P. Robert, La responsabilité de l'Etat du fait des mineurs en rééducation, JCP 1971, I, 2389, n° 15 et 33 ; F. Moderne, note sous CE, 14 juin 1978, *Min. Justice c/ Socofa*, D. 1978, Jur. p. 689 ; S. Denoix-de-Saint-Marc, note sous Cass. 2e civ., 3 févr. 2000, D. 2000, Jur. p. 862 .

(37) J. Michel, concl. préc., p. 1885.

(38) M. Huyette, *Guide de la protection judiciaire de l'enfant*, Dunod, 1999, p. 442 et s.

(39) T. enfants Dijon, 27 févr. 1965, D. 1965, p. 439. V., égal., l'arrêt de la Cour d'appel de Limoges confirmé par la Cour de cassation dans l'affaire *Blieck* et rapporté par J. Ghestin dans sa note préc., p. 178.

(40) F. Desportes, rapp. sur Cass. crim., 26 mars 1997, *Foyer Notre-Dame-des-Flots*, JCP 1997, II, 22868 ; P. Jourdain, note sous le même arrêt, D. 1997, Jur. p. 496 .

(41) V. S. Denoix-de-Saint-Marc, note préc., qui critique la solution retenue par la Haute juridiction judiciaire selon laquelle les associations sportives ayant pour mission « *d'organiser, de diriger et de contrôler l'activité de leurs membres* » au cours des compétitions sportives auxquelles elles participent sont responsables de plein droit des dommages qu'ils causent, à cette occasion, aux autres joueurs. L'application de l'art. 1384 c. civ. conduirait ici à une remise en cause de la solution décidée par CE, sect., 2 févr. 1979, *Min. Agriculture c/ Gauthier*, AJDA 1979, p. 48, concl. Dondoux, à propos des associations sportives et universitaires. Les deux affaires concernent un dommage causé à un joueur par un autre joueur lors d'un match de rugby.

(42) C. Devys, concl. préc., p. 102. Nous le remercions d'avoir eu l'amabilité de nous les communiquer.

(43) F. Lemaire, *La collaboration occasionnelle au service public*, thèse, Lille II, 1998, p. 436 et s.

(44) C. Devys, concl. préc.

(45) Outre les affaires citées *supra*, notes 19 et 36, V. Cass. 2e civ., 22 mai 1995, D. 1996, Jur. p. 453, note T. Le Bars et K. Buhler : responsabilité d'une commune pour l'incendie causé par des marginaux dont elle avait toléré la présence dans un immeuble.

(46) C. Devys, concl. préc.

