

La garde d'autrui, un fondement inédit au coeur d'un nouveau régime de responsabilité administrative sans faute

Note sous Conseil d'Etat, section 11 février 2005, *GIE Axa courtage* (req. n° 252169 , AJDA 2005.663, chron. Landais et Lenica , D. 2005.1762, note Lemaire , RFDA 2005.595, concl. Devys  et 602, note Bon , RTD civ. 2005.585, obs. Hauser )

Danièle Cristol, Maître de conférences à l'université de Poitiers

Décision

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 2 décembre 2002 et 2 avril 2003 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour le GIE Axa courtage, représenté par ses dirigeants en exercice ; le GIE Axa courtage demande au Conseil d'Etat l'annulation de l'arrêt du 30 septembre 2002 par lequel la Cour administrative d'appel de Paris, après avoir annulé le jugement du 26 juin 2001 du Tribunal administratif de Versailles, a rejeté sa demande tendant à la condamnation de l'Etat à lui payer une indemnité de 371 531,37 € en réparation du préjudice causé par l'incendie d'un bâtiment appartenant au département de l'Essonne et dont il est l'assureur ;

Vu les autres pièces du dossier ; Vu les articles 375 à 375-8 du code civil ; Vu le code de justice administrative ; Après avoir entendu en séance publique : le rapport de M. Philippe Lafouge, conseiller d'Etat, les observations de la SCP Célice, Blancpain, Soltner, avocat du GIE Axa courtage, les conclusions de M. Christophe Devys, commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'un incendie a été provoqué le 3 juillet 1994 dans les locaux de l'institut départemental Enfance et Famille, par un mineur dont la garde avait été confiée, en vertu d'une mesure d'assistance éducative prise par le juge des enfants d'Evry sur le fondement de l'article 375 du code civil, à l'institution spéciale d'éducation surveillée de Savigny-sur-Orge, service relevant de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse du ministère de la Justice ; qu'à la suite de cet incendie, le groupement d'intérêt économique (GIE) Uni Europe, assureur subrogé dans les droits du département de l'Essonne, propriétaire des locaux incendiés, a recherché la responsabilité de l'Etat ; que, par l'arrêt du 30 septembre 2002 dont le Groupement d'intérêt économique Axa courtage, venant aux droits du groupement d'intérêt économique Uni Europe, demande l'annulation, la Cour administrative d'appel de Paris a annulé le jugement du 26 juin 2001 par lequel le Tribunal administratif de Versailles avait condamné l'Etat à verser à l'assureur une somme de 2 437 086 F (371 531,37 €) en réparation des dommages subis par l'institut départemental Enfance et Famille ;

Considérant 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 et contrôler la vie du mineur ; qu'en raison des pouvoirs dont l'Etat se trouve ainsi investi lorsque le mineur a été confié à un service ou établissement qui relève de son autorité, sa responsabilité est engagée, même sans faute, pour les dommages causés aux tiers par ce mineur ; que cette responsabilité n'est susceptible d'être atténuée ou supprimée que dans le cas où elle est imputable à un cas de force majeure ou à une faute de la victime ; que, dès lors, la Cour administrative d'appel de Paris a commis une erreur de droit en jugeant qu'en l'absence de faute de l'institution spéciale d'éducation surveillée de Savigny-sur-Orge, la demande d'indemnité présentée par l'assureur du département à l'encontre de l'Etat ne pouvait être accueillie ; que, par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen du pourvoi, le Groupement d'intérêt économique Axa courtage est fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ;

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de régler l'affaire au fond en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

Considérant, d'une part, qu'il est constant que le préjudice dont la réparation est en cause, et dont le montant n'a pas été contesté, trouve directement son origine dans l'incendie provoqué par le jeune mineur ; que, par suite, et alors même que, contrairement à ce qu'a jugé le Tribunal administratif de Versailles, aucun défaut de surveillance ne serait imputable au service de la protection judiciaire de la jeunesse auquel était confié l'intéressé, il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que la responsabilité de l'Etat est susceptible d'être engagée à l'égard du département du seul fait des agissements du mineur ;

Considérant, d'autre part, que, dans les circonstances de l'espèce et contrairement à ce que soutient le Garde des sceaux, ministre de la Justice, aucune faute de nature à atténuer la responsabilité de l'Etat ne peut être relevée à l'encontre de l'institut départemental Enfance et Famille ni, par suite, du département victime de l'incendie ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le Garde des sceaux, ministre de la Justice, n'est pas fondé à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Versailles a fait droit à la demande de l'assureur du département de l'Essonne tendant à ce que l'Etat soit condamné à réparer l'intégralité des conséquences dommageables de l'incendie survenu le 3 juillet 1994 ;

Décide :

Article 1^{er} : L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris en date du 30 septembre 2002 est annulé (...).

Note

L'arrêt *Blanco* nous a jadis appris que la responsabilité de l'Etat n'est ni générale ni absolue et qu'elle a ses règles propres, distinctes de celles du code civil. Ces principes résistent toutefois mal aux réalités sociales, notamment lorsqu'il s'agit de mettre sur un pied d'égalité les victimes d'un dommage de même nature, afin qu'elles se voient appliquer des règles, sinon identiques, du moins équivalentes, indépendamment de l'ordre de juridiction impliqué.

Le contentieux des dommages causés aux tiers par des mineurs placés au titre de l'assistance éducative illustre parfaitement les difficultés du maintien d'un régime de responsabilité dérogatoire par rapport au droit privé. Par sa décision du 11 février 2005, le Conseil d'Etat s'est ainsi résolu à suivre le sillon tracé par le juge judiciaire en faisant jouer une responsabilité de plein droit des personnes publiques et en se référant à un fondement inédit en droit public : la « garde d'autrui ».

Les mesures d'assistance éducative sont ordonnées par la justice lorsque, selon les termes de l'article 375 du code civil, « la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger » ou « les conditions de son éducation sont gravement compromises ». Derrière cette formulation générale, se profilent de multiples situations familiales dramatiques et potentiellement dangereuses pour les enfants (carences éducatives sérieuses, actes de maltraitance, conduites addictives - alcoolisme, toxicomanie - ou difficultés psychologiques des parents, etc.) justifiant de les extraire de leur milieu. Lorsqu'une telle démarche s'avère nécessaire, diverses possibilités s'offrent au juge (art. 375-3 c. civ.) : confier l'enfant à l'autre parent ; à un autre membre de la famille ou à un tiers digne de confiance ; à un service ou à un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé ; à un service départemental de l'aide sociale à l'enfance. En bref, l'accueil pourra être le fait d'une personne (physique ou morale) privée ou d'une personne publique, conduisant, en cas de dommage, à agir soit devant le juge judiciaire, soit devant le juge administratif (1).

Dans l'affaire *GIE Axa courtage*, le juge des enfants d'Evry avait, sur ces bases, confié la garde d'un mineur à l'institution spéciale d'éducation surveillée de Savigny-sur-Orge, service relevant de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse du ministère de la Justice. Le

mineur ainsi placé a provoqué, en 1994, un incendie dans les locaux de l'institut départemental Enfance et Famille conduisant le groupement d'intérêt économique (GIE) Uni Europe, assureur subrogé dans les droits du département de l'Essonne, propriétaire des locaux incendiés, à rechercher la responsabilité de l'Etat. Ce dernier, condamné en premier ressort à réparer l'intégralité des dommages subis par l'institut départemental Enfance et Famille, a obtenu en appel l'annulation du jugement du Tribunal administratif, la Cour ayant relevé, selon une jurisprudence établie, que l'institution spéciale d'éducation surveillée de Savigny-sur-Orge n'avait commis aucune faute. Saisi en cassation, le Conseil d'Etat a considéré que les juges d'appel avaient commis une erreur de droit en se référant au droit commun de la responsabilité administrative. Les juges du Palais-Royal ont, en effet, consacré un nouveau cas de responsabilité sans faute en matière de dommages causés à des tiers par un mineur placé au titre de l'assistance éducative.

On pourrait se contenter de voir dans cette solution une simplification des régimes de responsabilité du fait des mineurs pris en charge par des personnes publiques ou privées. Toutefois, au-delà de cet aspect, la décision du 11 février 2005 a une portée considérable : le socle commun de cette responsabilité de plein droit qu'elle consacre, la « garde d'autrui », est potentiellement porteur de nouveaux revirements jurisprudentiels.

Une simplification bienvenue des régimes de responsabilité du fait des mineurs

La diversité des règles gouvernant la responsabilité du fait des mineurs, de plus en plus difficile à justifier, a conduit le Conseil d'Etat à opérer un double alignement : l'admission d'une responsabilité sans faute marque non seulement, une unification des régimes applicables pour les dommages causés par les mineurs « en danger » et délinquants, mais encore un ralliement à la jurisprudence judiciaire.

Une diversité des régimes de responsabilité de plus en plus contestée

La jurisprudence administrative relative aux dommages causés par des mineurs a donné jusqu'à présent lieu à des régimes de responsabilité gradués, en fonction de la situation du mineur placé sous l'autorité de l'Administration.

Le régime le plus favorable pour les victimes, initié par la jurisprudence *Thouzellier* (2), concerne les mineurs délinquants. S'il faut en principe une faute pour engager la responsabilité de la personne publique en charge d'un mineur au titre de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, l'arrêt *Thouzellier* a admis qu'une responsabilité sans faute de l'Etat peut jouer à l'égard des tiers, au nom du risque spécial causé par l'emploi de méthodes libérales de rééducation (qui se traduisent par la substitution au régime antérieur d'incarcération d'un système plus libéral d'internat surveillé) imposé par le législateur (3). Depuis l'arrêt *Trouillet*, cette responsabilité sans faute est d'ailleurs susceptible d'être mise en oeuvre quelle que soit la distance entre l'établissement et le lieu du dommage, le juge ayant abandonné la référence à la notion de « risque de voisinage » (4). La jurisprudence *Thouzellier*, valable à l'origine pour les institutions publiques, a ensuite été étendue aux institutions privées pratiquant des méthodes de rééducation similaires, qu'elles soient habilitées à recevoir des mineurs délinquants au titre du service public de l'éducation surveillée (5) ou qu'elles soient seulement reconnues dignes de confiance (6). La victime dispose alors d'un choix : soit agir directement contre l'Etat sur le fondement de la responsabilité sans faute, au nom du risque spécial causé aux tiers par les méthodes libérales de rééducation prescrites par le législateur ; soit agir contre l'institution privée devant la juridiction civile. (7)

Mais si les méthodes de prise en charge des mineurs délinquants constituent potentiellement un danger pour les tiers, il n'en va, *a priori*, pas de même de celles concernant les pupilles de l'Etat ou les jeunes placés sous assistance éducative, excluant l'application d'une responsabilité sans faute fondée sur le risque pour ces deux dernières catégories.

Les dommages causés à des tiers par les pupilles de l'Etat donnent ainsi lieu à l'application d'un régime « intermédiaire » de faute présumée depuis l'arrêt *Ingremeau* de 1990 (8), le

Conseil d'Etat n'ayant pas admis la responsabilité pour risque⁽⁹⁾. La collectivité publique peut s'exonérer de cette responsabilité en prouvant qu'elle n'a pu empêcher le fait à l'origine du dommage ou en cas de faute de la victime. Le passage, en 1990, d'une responsabilité pour faute prouvée⁽¹⁰⁾ à la présomption de faute⁽¹¹⁾ traduit le souci du juge administratif de s'aligner sur la position alors adoptée par les juridictions judiciaires vis-à-vis des victimes d'un mineur sous la garde de ses parents⁽¹²⁾. Le maintien de l'exigence de la preuve d'une faute, émanant du service ou des parents nourriciers, dont l'existence était rarement admise⁽¹³⁾, aurait été trop discriminatoire vis-à-vis des règles du droit privé.

Quant aux dommages causés aux tiers par les mineurs placés sous assistance éducative, le Conseil d'Etat avait, jusqu'alors, constamment refusé de faire jouer un régime identique à celui de l'arrêt *Thouzellier*. Pour le juge, les mineurs relevant de l'ordonnance de 1958 n'appartiennent pas à la même catégorie que les mineurs placés au titre de l'ordonnance de 1945 dans les établissements d'éducation surveillée et, à la différence de ces derniers, ils ne créent pas pour les tiers un danger de nature à justifier la mise en jeu de la responsabilité de la puissance publique en l'absence de faute⁽¹⁴⁾.

Il est vrai que, de prime abord, ce sont les mineurs eux-mêmes qui courent un risque, à raison de leur environnement familial, et non les tiers. Un régime de responsabilité pour faute prouvée⁽¹⁵⁾ s'appliquait donc, la responsabilité sans faute de l'Etat ayant été admise seulement de façon marginale, lorsque la réalisation du dommage était le fait, à la fois, d'enfants relevant de l'ordonnance de 1945 et de mineurs placés sous assistance éducative⁽¹⁶⁾.

L'exigence d'une faute pouvait paraître choquante non seulement au regard des solutions adoptées pour les deux premières catégories de mineurs par le juge administratif, mais encore compte tenu de l'évolution de la jurisprudence judiciaire en la matière : la Cour de cassation a reconnu un principe général de responsabilité sans faute du fait de la garde d'autrui ; responsabilité pesant sur les parents du fait de leurs enfants⁽¹⁷⁾ et également sur les personnes physiques ou morales qui assument la garde de mineurs au titre de l'assistance éducative, en vertu d'une décision du juge des enfants prise sur le fondement des articles 375 et suivants du code civil⁽¹⁸⁾.

Certaines juridictions administratives du fond n'ont d'ailleurs pas hésité à entrer en dissidence. Elles ont consacré, pour les unes, un régime de présomption de faute, à l'instar de celui existant pour les pupilles de la Nation⁽¹⁹⁾ et, pour les autres, un régime inédit de responsabilité sans faute, issu des « principes dont s'inspire l'article 1384 alinéa 1^{er} du code civil »⁽²⁰⁾. Le Conseil d'Etat n'est pas resté indifférent à ces tentatives, d'autant qu'en son sein la diversité des règles applicables était critiquée⁽²¹⁾.

Un appréciable ralliement à la responsabilité sans faute pour les mineurs « en danger » Dans leur décision du 11 février 2005, les juges du Palais-Royal ont écarté le régime de la faute prouvée et ont admis que la puissance publique est responsable sans faute vis-à-vis des tiers du fait de dommages causés par des mineurs placés au titre de l'assistance éducative : 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 et contrôler la vie du mineur ; en raison des pouvoirs dont l'Etat se trouve ainsi investi lorsque le mineur a été confié à un service ou établissement qui relève de son autorité, sa responsabilité est engagée, même sans faute, pour les dommages causés aux tiers par ce mineur. La personne publique responsable ne pourra s'exonérer qu'en prouvant la force majeure ou la faute de la victime.

Il n'y a donc plus de distinction à faire entre les mineurs délinquants et ceux placés au titre de l'assistance éducative : les dommages qu'ils causent aux tiers relèvent d'un régime commun de responsabilité sans faute, ce dont on peut se féliciter à plusieurs titres.

D'une part, le juge instaure une unité juridique adaptée au fonctionnement d'établissements

qui accueillent indifféremment des mineurs délinquants ou en difficulté, aucun n'étant aujourd'hui « réservé » à une catégorie particulière de mineurs. Cette « mixité » trouve sa traduction du côté des services éducatifs de la protection de l'enfance, dont on peut dire qu'ils sont interchangeables. Ils fonctionnent, en effet, tous de manière analogue, avec un personnel aux compétences comparables, et prennent en charge des mineurs dont la trajectoire personnelle n'est, certes, pas uniforme, mais dont les problèmes ne sont pas fondamentalement différents : échec scolaire, troubles de la santé, dépression, conflits familiaux sont autant de maux qui touchent aussi bien les mineurs en danger que ceux relevant de l'ordonnance de 1945.

D'autre part, la solution adoptée repose sur une vision plus réaliste des « parcours » de ces enfants et adolescents dont certains, à l'origine « en danger », vont commettre un délit après leur arrivée dans un service, sans que leur statut soit modifié ; autrement dit, sans être intégrés dans la catégorie des mineurs délinquants permettant aux victimes de bénéficier d'un régime de responsabilité sans faute.

La décision du 11 février 2005 met également fin à une situation difficilement compréhensible pour les victimes de dommages qui se voyaient appliquer des régimes de responsabilité différents, selon que le mineur avait été confié à un service privé ou au secteur public (établissement du ministère de la Justice ou Aide sociale à l'enfance), alors que la mission confiée à ces structures par le juge des enfants est identique et que leurs pouvoirs sont les mêmes.

Cette dualité était d'autant moins acceptable que rares sont les mineurs bénéficiant d'un placement stable : bien souvent, ils transitent d'un établissement à l'autre, public ou privé. Le statut juridique de ces structures importe peu, sauf pour la victime qui, avant ce revirement du Conseil d'Etat, devait prouver l'existence d'une faute, rarement retenue par la jurisprudence, lorsque, au moment du dommage, le mineur était pris en charge dans le secteur public, alors que le juge judiciaire, en vertu de l'article 1384 alinéa 1^{er}, faisait jouer une présomption de responsabilité.

Une dernière considération justifie le revirement opéré par le Conseil d'Etat : le financement, direct ou indirect, par l'impôt des mesures d'assistance éducative permet légitimement de considérer qu'une victime, par ailleurs assujettie à l'impôt, doit bénéficier de garanties identiques, postulant l'application d'un même régime juridique, quel que soit l'ordre de juridiction ayant à se prononcer sur la réparation.

En définitive, désormais, seules les victimes des pupilles de l'Etat bénéficient de règles « moins favorables » car la jurisprudence *Ingremeau*, instituant un régime de faute présumée, continue de s'appliquer. Son abandon et le passage à une responsabilité sans faute ne devraient pourtant pas faire de difficulté. En effet, la notion de garde retenue par le juge dans la décision *GIE Axa courtage* pourrait, au-delà de l'unification des fondements de la responsabilité civile et administrative pour les dommages causés par les mineurs « en danger », avoir vocation à s'appliquer à d'autres catégories de mineurs.

Une unification attendue des fondements de la responsabilité du fait des mineurs
Le juge administratif a consacré un fondement inédit en droit public à cette responsabilité sans faute, la garde d'autrui, à l'instar de son homologue judiciaire⁽²²⁾. Dès lors, il faut s'attendre à d'autres revirements de jurisprudence car il sera difficile de cantonner ce fondement au seul cas des dommages causés par les mineurs « en danger ».

La garde d'autrui, expression d'un principe juridique commun aux deux ordres de juridiction Appelée de ses vœux par la doctrine⁽²³⁾, la décision du 11 février 2005 s'écarte du régime classique de responsabilité sans faute fondé sur le risque spécial, difficilement envisageable pour les mineurs non délinquants pour deux raisons. Ces derniers, d'une part, ne sont pas juridiquement privés de liberté et ne se voient donc pas appliquer des méthodes « libérales » d'éducation créatrices de risques. D'autre part, ils sont souvent plus en danger que

dangereux.

Le Conseil d'Etat, s'inspirant des solutions rendues par le juge judiciaire, a préféré faire référence à « la garde d'un mineur » : la décision du juge des enfants opère un transfert de garde juridique, à distinguer de l'autorité parentale, du mineur et, par-là même, un transfert de responsabilité au service qui a autorité sur lui, l'auteur du dommage n'étant pas en âge de répondre de ses propres actes.

La Section du contentieux a ensuite énuméré les missions inhérentes à cette garde : « organiser, diriger et contrôler la vie du mineur », faisant encore écho aux solutions rendues par la Cour de cassation.

Pour tenter d'établir ce que recouvrent ces missions, on doit se référer aux alinéas 1 et 2 de l'article 375-7 du code civil qui fixe les « bornes » de la garde. Ils prévoient que « les pères et mères dont l'enfant a donné lieu à une mesure d'assistance éducative conservent sur lui l'autorité parentale et en exercent tous les attributs qui ne sont pas inconciliables avec l'application de la mesure » et précisent que « s'il a été nécessaire de placer l'enfant hors de chez ses parents, ceux-ci conservent un droit de correspondance et un droit de visite » dont les modalités sont fixées par le juge (24).

Toutefois, dans la pratique, c'est le gardien seul qui, au jour le jour, et donc la majeure partie du temps, va organiser et contrôler la vie du mineur en fixant les règles auxquelles il devra se conformer sur le lieu d'accueil, en décidant de son emploi du temps, en accordant ou refusant des autorisations de sortie de l'établissement aux heures de loisir. Cela résulte inéluctablement de la décision du juge des enfants établissant la résidence du mineur chez un tiers qui fixera et mettra en oeuvre les conditions matérielles et morales de son éducation. Les parents sont ainsi tenus à distance, tant sur le plan physique qu'éducatif. En outre, pendant les éventuels moments où l'enfant est hébergé en famille, il peut arriver qu'un éducateur se rende sur place pour vérifier qu'il n'y a pas de problèmes et il se tient toujours prêt à intervenir si le besoin s'en fait sentir. En cas de difficultés lors du séjour, l'enfant pourra regagner prématurément le foyer. La mission des professionnels est donc, dans les faits, exercée de manière quasi permanente, même lorsque le mineur rentre ponctuellement au domicile parental (25).

A cet égard, les juridictions civiles ont pris soin d'ajouter que le service éducatif exerce sa mission « à titre permanent », prenant acte de la réalité de terrain. Cette expression est, en outre, particulièrement opportune : elle exclut la recherche d'une responsabilité civile des parents lorsqu'ils retrouvent, parfois pour quelques heures, autorité sur leurs enfants, évitant les discussions oiseuses sur le fait de savoir qui est responsable dans les périodes de transition (par exemple, lorsque le dommage est commis entre le moment où le mineur quitte l'établissement et le moment où il rejoint le domicile familial). Il est, en effet, très délicat, en cas d'hébergement en famille, de déterminer à quel moment précis l'intervention du service éducatif cesse.

Le Conseil d'Etat, quant à lui, n'a pas utilisé la locution « à titre permanent ». Le décalque des solutions rendues par le juge judiciaire n'est donc pas absolument parfait. Doit-on y voir une volonté de limiter la responsabilité sans faute des personnes publiques gardiennes lorsque l'enfant séjourne provisoirement au domicile familial ? Si tel était le cas, le juge administratif prendrait le risque d'introduire des subtilités qui, certes, feraient les délices des juristes, mais cadreraient mal avec les objectifs de simplification et de clarification des règles applicables en la matière.

Notons enfin qu'il n'est pas fait référence à un devoir de surveillance de la part du gardien. La garde d'autrui inclut-elle nécessairement la surveillance, au travers du « contrôle » ?

La garde d'autrui, dont les contours sont relativement balisés, n'avait jamais servi de fondement à la responsabilité administrative (26). C'est désormais chose faite. Certains pourraient y voir une « privatisation » des fondements de la responsabilité administrative. Mais ce serait oublier qu'un autre fondement, le risque, « est essentiellement une notion

civiliste » et qu'au-delà, la responsabilité sans faute peut s'expliquer « par une notion typiquement de droit administratif : la rupture d'égalité devant les charges publiques » (27).

C'est d'ailleurs le cas de la responsabilité pour risque issue de la jurisprudence *Thouzellier* : lorsque le Conseil d'Etat a admis la responsabilité sans faute du fait des mineurs délinquants, il a pris soin de souligner la relation indispensable entre les méthodes libérales pratiquées par les établissements et la théorie du risque dont l'emploi constitue une juste compensation au regard des dangers que la société accepte de faire courir, en connaissance de cause, à certains de ses membres, dans l'intérêt de tous. C'est donc par application du principe général de l'égalité devant les charges publiques que la responsabilité sans faute a été posée.

N'en va-t-il pas de même pour les mineurs placés au titre de l'assistance éducative ? Le principe général d'égalité devant les charges publiques n'impose-t-il pas que les litiges de même nature soient réglés par application des mêmes principes, quel que soit le juge compétent pour en connaître ? La notion de garde ne constitue-t-elle pas, au final, « une modalité pour le juge administratif du principe d'égalité de tous devant les charges publiques, principe fondateur et unitaire de la responsabilité sans faute des personnes publiques » (28) ?

Ces interrogations ne constitueront sans doute pas le coeur du débat sur la notion de garde. En revanche, la possible application de ce fondement à d'autres situations devrait faire l'objet de vives discussions.

La garde d'autrui, un fondement potentiellement porteur de nouveaux revirements
D'une manière plus générale, et pour aller au-delà du cas particulier de l'assistance éducative, le pouvoir de « direction » permet de décider du cadre général de l'activité d'autrui (orientation scolaire ou professionnelle, exercice d'une activité sportive, autorisation de sortie, etc.). L'« organisation » peut s'entendre de la programmation quotidienne des activités d'autrui, notamment l'emploi du temps. Quant au « contrôle », il permet de s'assurer que l'activité décidée et organisée est bien exécutée par autrui (par exemple, le mineur fréquente-t-il son établissement de formation ?).

La solution établie dans l'affaire *GIE Axa courtage* devrait donc être étendue à tous les mineurs gardés par l'Administration. Les règles issues de la décision *Ingremeau* concernant les pupilles de l'Etat devraient, par conséquent, être abandonnées, puisqu'il ne fait aucun doute que la puissance publique dispose du pouvoir d'organiser, de diriger et de contrôler la vie de tels mineurs. Ce revirement est d'autant plus probable que la présomption de responsabilité instituée par le juge administratif en 1990 ne concorde plus avec le régime fixé par le juge judiciaire depuis 1997. Ce dernier a, en effet, consacré une responsabilité de plein droit des parents du fait de leurs enfants mineurs (29), rompant l'unité créée par l'arrêt *Ingremeau* au bénéfice des victimes d'enfants, qu'ils soient sous la garde de leurs parents ou qu'ils soient pupilles de l'Etat sous la garde des services départementaux d'aide sociale à l'enfance. L'objection à la consécration d'une responsabilité sans faute avancée par le commissaire du gouvernement La Verpillière en 1990, selon laquelle « les victimes d'accidents causés par les pupilles de l'Etat seraient plus facilement indemnisées que celles d'accidents provoqués par des enfants placés sous la garde de leurs parents naturels » (30), ne tient plus. Ajoutons enfin que si le principe d'égalité devant les charges publiques justifie d'unifier la jurisprudence relative aux enfants en danger, il en va nécessairement de même de celle relative aux pupilles et mineurs gardés par leurs parents.

Mais surtout, cette solution pourrait s'appliquer également aux mineurs délinquants. Les critères établis par le juge pour engager la responsabilité des établissements (plus précisément de la personne morale dont ils dépendent) recevant des mineurs en danger peuvent également s'appliquer, sans restrictions, à ceux, souvent les mêmes, qui accueillent des mineurs délinquants : le service éducatif qui prend en charge un mineur dans un cadre pénal a pour charge d'organiser, de diriger et de contrôler sa vie. Tous les enfants placés en foyer, quelle qu'en soit la raison, sont sous le contrôle permanent des éducateurs. Ce constat a d'ailleurs conduit la Cour de cassation à considérer que, même lorsqu'il accueille un mineur

délinquant à l'occasion d'une procédure pénale, un service éducatif privé peut être déclaré responsable en application de l'article 1384 du code civil, puisqu'il a été chargé, « par décision d'une juridiction des mineurs, d'organiser, de contrôler et de diriger à titre permanent, le mode de vie du mineur » (31) ; un point de vue auquel le juge administratif pourrait fort bien se rallier. Il en résulterait une simplification de la jurisprudence relative aux mineurs placés, d'autant plus souhaitable que les méthodes libérales, à l'origine exceptionnelles par rapport au régime classique d'enfermement des délinquants, sont aujourd'hui couramment, pour ne pas dire unanimement, pratiquées.

La substitution de la notion de garde à celle de risque spécial aurait une conséquence importante en matière d'imputabilité : ce ne serait plus l'Etat qui aurait à assumer les conséquences de sa politique sur le fondement du risque, mais la personne morale « gardienne », en charge du service éducatif, autrement dit l'Etat ou une autre personne morale de droit public, voire une personne morale de droit privé. Cette dernière, en effet, ne pourrait plus bénéficier du « paravent » étatique lié à l'application de la théorie du risque. Il serait uniquement possible de rechercher sa responsabilité propre devant le juge judiciaire en application de l'article 1384 du code civil. Les services éducatifs privés auraient alors à leur charge un nombre considérable de réparations auxquelles ils pouvaient échapper jusqu'à présent.

Peut-on raisonnablement envisager d'utiliser la notion de garde pour fonder d'autres revirements ? Des discussions ne sont pas à exclure sur le fait de savoir si la solution de l'arrêt *GIE Axa courtage* peut s'appliquer à d'autres mineurs gardés par l'Administration (par exemple, ceux pris en charge dans des centres aérés ou des colonies de vacances), à l'occasion d'activités extra-scolaires, alors même que le régime de responsabilité des « instituteurs » applicable à tous les mineurs scolarisés, relève toujours, du fait de la loi du 5 avril 1937 (art. L. 911-4 c. édu.), d'un régime judiciaire de faute prouvée.

Quoi qu'il en soit, et pour s'en tenir à ce qui est désormais acquis, il est heureux que la juridiction administrative ait consacré un régime de responsabilité, clair, simple, accessible et aligné sur celui mis en oeuvre par le juge judiciaire. Prendre le cadre juridique de l'accueil des mineurs ou la dénomination du service qui les reçoit pour définir le régime de responsabilité applicable à ceux qui les dirigent et les contrôlent n'avait plus guère de sens.

Reste que la notion de garde d'autrui comme fondement théorique de la responsabilité sans faute des personnes publiques mettra peut-être du temps à se développer. A cet égard, rappelons, s'agissant des solutions rendues par la juridiction judiciaire, qu'un commentateur autorisé avait affirmé : « ce petit morceau d'article 1384, alinéa 1^{er}, ne dit rien. Ce n'est pas un texte, mais un prétexte » (32). Qu'est-ce à dire, si ce n'est que le choix d'un régime de responsabilité sans faute est un choix social, autant que juridique ?

Mots clés :

AUTORITE PARENTALE * Assistance éducative * Responsabilité * Responsabilité du fait d'autrui * Responsabilité de l'Etat * Surveillance
ENFANCE ET FAMILLE * Responsabilité * Responsabilité du fait d'autrui * Assistance éducative * Surveillance * Responsabilité de l'Etat

(1) Sur les modalités de répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction à raison des dommages causés par un mineur placé sous assistance éducative : T. confl. 17 déc. 2001, *Truchet*, Bull. civ. n° 28

(2) CE sect. 3 févr. 1956, *Min. Justice c/ Thouzellier*, Rec. p. 49.

(3) La décision *Thouzellier* ne consacre nullement une responsabilité de l'Etat législateur qui aurait limité l'indemnisation des victimes à celles ayant subi un dommage spécial et anormal. Certes, la loi impose des méthodes libérales de rééducation dont l'emploi ne peut, par conséquent, être considéré comme fautif, mais elle ne cause, par elle-même, aucun préjudice. La loi fait seulement naître pour les tiers une chance nouvelle de dommage liée au risque

résultant des conditions de fonctionnement plus souples imposées au service public en matière d'éducation surveillée.

(4) CE 9 mars 1966, *Min. Justice c/ Trouillet*, Rec. p. 201 ; JCP G 1966.II.14811, concl. Braibant, note Moderne.

(5) CE sect. 19 déc. 1969, *Ets Delannoy*, Rec. p. 596 ; RD publ. 1970.787, concl. Grevisse.

(6) CE sect. 5 déc. 1997, *Garde des sceaux, Min. Justice c/ Pelle*, Rec. p. 481 ; RFDA 1998.569, concl. Bonichot, obs. Dietsch, note Guettier.

(7) Les actions en réparation sont toutefois habituellement portées devant le juge administratif, l'Etat assumant ainsi les conséquences de sa politique libérale en faveur des mineurs délinquants même lorsque ceux-ci sont accueillis dans un service privé.

(8) CE sect. 19 oct. 1990, *Ingremeau*, Rec. p. 284 ; RD publ. 1990.1866, concl. La Verpillière.

(9) CE 30 juin 1986, *Lallée*, Rec. p. 707. Dans ses conclusions sur l'arrêt *Ingremeau*, le commissaire du gouvernement excluait également l'institution d'un régime de responsabilité pour risque, notamment parce que le placement des pupilles de l'Etat ne présente par lui-même aucun risque spécial. On peut toutefois relever une tentative des juges du fond (CAA Nantes, 25 avr. 2002, *Merdrignac*, AJDA 2002.1077, note Ghebali-Bailly) de faire jouer la responsabilité sans faute lorsque le pupille est soumis, à l'instar des mineurs délinquants, à des méthodes de rééducation, de réinsertion ou de soins susceptibles de créer un risque pour les tiers. La Cour se garde néanmoins de définir ce qu'est une méthode à risque et se contente d'en constater l'absence en l'espèce. Elle est alors contrainte de se placer sur le terrain moins fragile de la faute présumée, dans la lignée de l'arrêt *Ingremeau*.

(10) CE 30 nov. 1956, *Dpt de la Marne c/ Faron*, Rec. p. 452 ; CE 9 mai 1962, *Dpt des Basses-Pyrénées*, Rec. p. 1104 ; CE 3 nov. 1976, *Min. Justice c/ Sté d'assurances modernes des agriculteurs et Némoz*, Rec. p. 471, RDSS 1977.437, concl. Labetoulle ; CE 9 janv. 1981, *Klein*, Rec. p. 3.

(11) Pour une opinion dissidente affirmant qu'il s'agit d'une responsabilité sans faute : V. F. Lemaire, *La responsabilité des services départementaux d'aide sociale à l'enfance : entre évolution et confirmation*, RDSS 2004.441.

(12) L'interprétation de l'article 1384 du code civil, contemporaine de l'arrêt *Ingremeau*, aboutissait à engager la responsabilité des parents du fait des mineurs habitant avec eux, sauf s'ils prouvaient qu'ils n'avaient pu empêcher la circonstance à l'origine du dommage.

(13) Pour un refus de reconnaître une faute des parents nourriciers en référence à l'attitude qu'aurait dû avoir « un bon père de famille » dans une situation semblable : CE 27 oct. 1965, *Dpt du Doubs c/ C^{ie} d'assurances générale contre les incendies et les explosions*, Rec. p. 850. V. également décis. *Némoz* et *Klein*, préc. Pour un des rares cas où la responsabilité a été admise : V. CE 20 déc. 1972, *Mutuelle des Provinces de France et Griveau*, Rec. p. 1225.

(14) CE 11 avr. 1973, *Dpt de la Marne*, Rec. p. 1101 ; CE 14 juin 1978, *Garde des sceaux, Min. Justice et Min. Santé c/ Sté de construction et de fabrication pour le bâtiment, l'industrie et l'agriculture*, Rec. p. 259, RDSS 1978.562, concl. Labetoulle, D. 1978.686, note Moderne.

(15) CE 14 juin 1978, *Garde des sceaux, Min. Justice et Min. Santé c/ Sté de construction et de fabrication pour le bâtiment, l'industrie et l'agriculture*, préc.

(16) CE 14 juin 1978, *Garde des sceaux, Min. Justice c/ Mutuelle gale française accident et Garage Caron et Dodon*, Rec. p. 258.

(17) Ass. plén. 29 mars 1991, *Blieck*, Bull. civ. n° 1, D. 1991.J.324, note Larroumet, JCP G

1991.II.21673, concl. Dontenville, note Ghestin ; Civ. 2^e, 19 févr. 1997, *Bertrand c/ Domingues*, Bull. civ. II, n° 56, JCP G 1997.II.22848, concl. Kessous, note Viney ; Ass. plén. 13 déc. 2002, Bull. civ. n° 4, D. 2003.J.231, note Jourdain , JCP G 2003.II.10010, note Hervio-Lelong.

(18) Crim. 10 oct. 1996, *Assoc. le foyer Saint-Joseph*, JCP G 1997.II.22833, note Chabas ; Crim. 26 mars 1997, *Le Foyer Notre-Dame des Flots*, JCP G 1997.II.22868, rapport Desportes.

(19) CAA Bordeaux, 2 févr. 1997, *Cts Fraticola c/ Dép. de l'Aude*, AJDA 1998.285, chron. G. Viviens  (arrêt n'ayant fait l'objet d'aucun pourvoi). Deux autres affaires se situent dans la même lignée : CAA Nantes, 18 nov. 1999, *Thomas*, req. n° 96NT00505 ; TA Lyon, 8 janv. 2002, *EDF*, Petites affiches, 19 sept. 2002, n° 188, p. 10.

(20) CAA Douai, 8 juill. 2003, *Dpt de la Seine-Maritime*, AJDA 2003.1880, concl. Michel , RFDA 2004.164, note Albert .

(21) Le commissaire du gouvernement Bonichot, dans ses conclusions sur l'arrêt *Pelle* (préc.) avait évoqué la nécessité de parvenir à une unité de régime juridique, passant par l'admission d'une responsabilité sans faute pour le cas des enfants placés au titre de l'assistance éducative.

(22) Le conseiller Desportes, dans son rapport rendu à l'occasion de l'arrêt du 26 mars 1997, *Le Foyer Notre-Dame des flots* (préc.), expliquait la solution du juge judiciaire : « la présomption de responsabilité apparaît, en définitive, moins comme la contrepartie d'un « risque » que comme celle d'un « pouvoir » sur les personnes ».

(23) 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 2002.1378 .

(24) Le juge ne se contente pas d'établir qui est le titulaire de ce droit, il en fixe lui-même les modalités, même lorsque le gardien est une personne publique et nonobstant le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires : Civ. 1^{re}, 13 oct. 1998, Bull. civ. I, n° 297, D. 1999.J.123, note Huyette .

(25) Cette réalité a été bien perçue par le juge judiciaire qui considère qu'un hébergement en famille ne suspend ni n'interrompt la mission éducative de la structure d'accueil, qu'il soit ponctuel ou que le mineur, de fait, passe plus de temps au domicile parental qu'en foyer : Civ. 2^e, 6 juin 2002, *GMF et employés de l'Etat et des services publics c/ ADSSEA ; Sté AGF c/ ASSAHEAD*, JCP G 2003.II.10068, note Gouttenoire et Roget, D. 2002.J.2750, note Huyette .

(26) Si la responsabilité liée à la garde des choses n'est, quant à elle, pas ignorée du juge administratif, il l'a rarement utilisée : CE 18 avr. 1980, *Sté nationale industrielle aérospatiale*, Rec. p. 190  ; CE 5 mars 1982, *Guetre et Min. Culture c/ Commune de Ponts-de-Cé*, Rec. p. 100  ; CE 5 juill. 2000, *Min. Equipement c/ Chevallier*, Rec. p. 294 .

(27) J. Waline, L'évolution de la responsabilité extra-contractuelle des personnes publiques, EDCE, 1994.

(28) J. Michel, concl. sur CAA Douai, 8 juill. 2003, *Dpt de la Seine-Maritime*, AJDA 2003.1880 .

(29) Civ. 2^e, 19 févr. 1997, *Bertrand c/ Domingues*, préc.

(30) C. de La Verpillière, concl. sur CE sect. 19 oct. 1990, *Ingremeau*, préc.

(31) Civ. 2^e, 7 mai 2003, D. 2003.J.2256, note Huyette .

(32) F. Chabas, note sous Crim. 10 oct. 1996, *Association le foyer Saint-Joseph*, préc.