

**OU EN EST LA RESPONSABILITE DE PLEIN DROIT DE L'ADMINISTRATION  
DU FAIT DES PERSONNES PLACEES SOUS SA GARDE?<sup>1</sup>**

**par Pierre BON<sup>2</sup>**

---

**INDEX**

**1. UN CHAMP D'APPLICATION QUI DEMEURE LIMITE**

*1.1 Les cas d'application*

*1.2. Les refus d'application*

**2. UN FONDEMENT QUI RESTE INCERTAIN**

*2.1 La garde, un nouveau fondement de la responsabilité sans faute?*

*2.2 La garde, une insertion possible dans l'un des deux fondements  
traditionnels de la responsabilité sans faute?*

Procédant à une relecture de l'article 1384, premier alinéa, du code civil, la Cour de cassation, dans un arrêt de 1991, *Association des centres éducatifs du Limousin et autre c. Blicck*<sup>3</sup>, avait considéré que, dès lors qu'un handicapé mental est confié à une association

---

<sup>1</sup> Reproduction de l'étude paru sur la *Revue Française de Droit Administratif*, n. 1/2013, p. 127- 139 - Rubrique *Responsabilité* sous la direction de: Pierre BON et Benoît DELAUNAY.

<sup>2</sup> Professeur à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour

<sup>3</sup> Cass., ass. plén., 29 mars 1991, *Association des centres éducatifs du Limousin et autre c. Blicck*, n° 89-15.231, D. 1991. 324, note C. Larroumet ; ibid. 157, chron. G. Viney, obs. J.-L. Aubert ; RFDA 1991. 991, note P. Bon ; RDSS 1991. 401, étude F. Monéger ; RTD civ. 1991. 312, obs. J. Hauser ; ibid. 541, obs. P. Jourdain ; RTD com. 1991. 258, obs. E. Alfandari et M. Jeantin ; JCP 1991.II.21673, concl. D.-H. Dontenwille et note J. Ghestin ; Resp. civ. et assurances, avr. 1991, n° 9, chr. H. Groutel ; Defrénois 1991, art. 35062, note J.-L. Aubert ; Gaz. Pal. 1992.2.513, note F. Chabas

qui a accepté d'organiser et de contrôler, à titre permanent, son mode de vie, cette association est responsable de plein droit des dommages que cet handicapé cause. Le Conseil d'État a fini par s'inspirer de ce raisonnement puisque, dans un arrêt de 2005, *GIE Axa Courtage*<sup>4</sup>, il a jugé que, lorsque la garde d'un mineur sous assistance éducative est confiée à une personne publique qui se voit chargée d'organiser, de diriger et de contrôler sa vie, la responsabilité de cette dernière est engagée, même sans faute, pour les dommages causés aux tiers par ce mineur.

Cette responsabilité de plein droit de l'administration du fait des personnes placées sous sa garde (et, plus généralement, la responsabilité du fait de la garde d'autrui) a fait couler beaucoup d'encre. Dès le départ, deux questions principales se sont posées.

La première, de nature avant tout pratique, portait sur son champ d'application. Les catégories de personnes susceptibles d'être considérées comme sous la garde de l'administration étant potentiellement très nombreuses (mineurs en difficultés, élèves des établissements publics d'enseignement, malades mentaux, détenus...), n'y avait-il pas le risque que cette nouvelle hypothèse de responsabilité sans faute en vienne à réduire à une peau de chagrin la responsabilité pour faute de certains services publics (services d'aide aux mineurs en difficultés, établissements d'enseignement, centres hospitaliers spécialisés, établissements pénitentiaires...) ?

La seconde interrogation, de facture plus théorique, portait sur le fondement exact de cette responsabilité de l'administration du fait des personnes placées sous sa garde. S'agissait-il d'un nouveau fondement de la responsabilité sans faute s'ajoutant aux

---

<sup>4</sup> CE 11 févr. 2005, *GIE Axa Courtage*, n° 252169, Lebon p. 45, concl. C. Devys ; *AJDA* 2005. 663, chron. C. Landais et F. Lenica ; *D.* 2005. 1762, note F. Lemaire ; *AJ pénal* 2005. 198, obs. C. S. Enderlin ; *RFDA* 2005. 595, concl. C. Devys ; *ibid.* 602, note P. Bon ; *RDSS* 2005. 466, note D. Cristol ; *RTD civ.* 2005. 585, obs. J. Hauser ; *JCP* 2005.II.10070, concl. C. Devys et note M.-C. Rouault ; *JCA A* 2005, n° 1132, note J. Moreau ; *BJCL* 2005, p. 260, obs. M. Vialettes et A. Robineau-Israël ; *Petites affiches* du 1er juin 2005, p. 8, note E. Matutano ; *RD publ.* 2006. 523, chron. C. Guettier ; *RIEP*, janv. 2006 ; p. 21, note E. C. ; *DA*, mai 2005, p. 35, note E. G.

fondements jusqu'alors admis, à savoir le risque et la rupture de l'égalité devant les charges publiques, voire même les supplantant si son champ d'application était entendu de manière particulièrement expansive? Était-il susceptible à l'inverse de relever finalement de l'un ou de l'autre de ces deux fondements traditionnels?

Huit ans après l'arrêt *GIE Axa Courtage*, il semble possible de répondre à la première interrogation. Le Conseil d'État a en effet adopté une conception relativement exigeante de la garde, en tout cas sensiblement plus exigeante que celle qu'a retenue la Cour de cassation. Il en résulte que le champ d'application de la nouvelle jurisprudence est demeuré relativement limité puisque, jusqu'à maintenant, il ne concerne que quelques catégories de mineurs confiés à l'administration.

En revanche, il est plus délicat de répondre à la seconde interrogation dans la mesure où les auteurs n'ont pu se mettre d'accord sur le point de savoir si la responsabilité du fait de la garde était un nouveau fondement de la responsabilité sans faute ou, au contraire, relevait des fondements jusqu'alors traditionnellement admis. Il en résulte que le fondement de cette responsabilité reste incertain.

### **1. UN CHAMP D'APPLICATION QUI DEMEURE LIMITE**

Pour le Conseil d'État, il n'y a garde d'autrui au sens de la jurisprudence *GIE Axa Courtage* et donc responsabilité sans faute de la personne publique que lorsque cette dernière s'est vu confiée la charge d'organiser, de diriger et de contrôler la vie d'autrui. C'est une formule qui est très proche de celle utilisée par la Cour de cassation dans l'arrêt *Association des centres éducatifs du Limousin et autre c. Blicek* (organiser et contrôler, à titre permanent, le mode de vie d'autrui) mais qui semble plus restrictive que celle que cette dernière a parfois utilisée par la suite en se bornant à évoquer la charge d'organiser et de contrôler, non pas la vie d'autrui, mais simplement une de ses activités données<sup>5</sup>. Par

---

<sup>5</sup> Par ex., une association sportive est responsable de plein droit des dommages résultant des brutalités commises par ses membres lors d'un match car elle a pour mission d'organiser, de diriger et de contrôler l'activité de ces

ailleurs, la garde, au sens de la jurisprudence du Conseil d'État, ce n'est pas la simple surveillance d'autrui. Il faut faire en effet une différence entre la garde juridique et théorique (ou, pour reprendre une formule utilisée par L. Perdrix dans sa remarquable thèse sur la garde d'autrui<sup>6</sup>, la garde intellectuelle), qui accorde à l'administration le pouvoir de prendre les décisions importantes concernant la vie d'autrui, et la surveillance de ses activités quotidiennes (ou garde matérielle pour reprendre la formule du même auteur) qui peut être confiée à une autre personne juridique. Seul le gardien juridique et théorique (ou gardien intellectuel) est responsable de plein droit des dommages causés par autrui, non celui qui est en charge de la surveillance de ses activités quotidiennes (gardien matériel). En un mot, il ne semble y avoir garde, au sens de la jurisprudence *GIE Axa Courtage*, que lorsque l'administration dispose d'un pouvoir juridique, d'un pouvoir d'autorité sur l'organisation, la direction et le contrôle de la vie d'autrui.

Pour le moment, cela n'a été admis qu'à propos des mineurs confiés à l'administration. Placés normalement sous la garde de leurs parents qui ont le pouvoir d'en organiser, diriger et contrôler la vie et dont la responsabilité est maintenant engagée de plein droit par la Cour de cassation<sup>7</sup>, ils peuvent, du fait notamment d'une décision de

---

derniers lors des compétitions sportives (Civ. 2e, 22 mai 1995, UAP et autres c. Rendeygue et autre, n° 92-21.197, Bull. civ. II, n° 155; D. 1996. 29, obs. F. Alaphilippe ; RTD civ. 1995. 899, obs. P. Jourdain ; JCP 1995.II.22550, note J. Mouly ; JCP 1995.I.3893, chron. G. Viney ; Gaz. Pal. 1996.1.16, note F. Chabas ; Defrénois 1996, p. 357, obs. D. Mazeaud; Petites affiches du 2 févr. 1996, n° 15, p. 16, note S. Hocquet-Berg). Par ex. encore, une association en charge de l'organisation d'un défilé de majorettes est responsable de plein droit des dommages causés par l'une d'entre elles car elle a pour mission d'organiser, de diriger et de contrôler l'activité de ses membres au cours du défilé (Civ. 2e, 12 déc. 2002, n° 00-13.553, Bull. civ. II, n° 289 ; D. 2003. 2541, et les obs., obs. F. Lagarde ; RTD civ. 2003. 305, obs. P. Jourdain ; JCP 2003.I.154, chron. G. Vinet ; Petites affiches du 7 avr. 2003, p. 11, note F. Buy ; Petites affiches du 30 sept. 2003, p. 9, note J.-B. Laydu).

<sup>6</sup> L. Perdrix, La garde d'autrui, LGDJ 2010, pp. 136-137.

<sup>7</sup> Civ. 2e, 19 févr. 1997, Bertrand, n° 94-21.111, Bull. civ. II, n° 56, p. 32; D. 1997. 265, note P. Jourdain ; *ibid.* 279, chron. C. Radé; *ibid.* 290, obs. D. Mazeaud; *ibid.* 1998. 49, obs. C.-J. Berr ; RDSS 1997. 660, note A.

justice, se voir placés sous la garde d'une autre personne juridique. Il est dès lors normal que ce transfert de garde implique un transfert de responsabilité de telle sorte que l'on sent presque intuitivement que la notion de garde ainsi entendue « trouve particulièrement bien à s'appliquer lorsque sont en cause des mineurs »<sup>8</sup>. Il en résulte que le champ d'application de la nouvelle jurisprudence demeure limité aux mineurs, du moins pour le moment, d'autant plus limité d'ailleurs que, si elle a été appliquée à certaines catégories de mineurs, le juge s'y est refusé pour d'autres.

### ***1.1. Les cas d'application***

La responsabilité de plein droit de l'administration du fait des mineurs dont elle a la garde a été appliquée aux mineurs placés sous assistance éducative, aux mineurs placés au titre de l'ordonnance de 1945 sur l'enfance délinquante et à d'autres mineurs confiés au service départemental de l'aide sociale à l'enfance.

#### **Les mineurs placés au titre de l'assistance éducative**

C'est par son arrêt *GIE Axa Courtage* précité que le Conseil d'État a accepté d'appliquer un régime de responsabilité sans faute du fait de la garde à la réparation des dommages causés par les mineurs sous assistance éducative placés par le juge auprès d'une institution publique. Avant d'en aborder de façon plus détaillée le contenu et d'évoquer les précisions, au demeurant limitées, apportées par la jurisprudence postérieure, on rappellera comment se posait auparavant le problème de la réparation de ce type de dommages.

---

Dorsner- Dolivet ; RTD civ. 1997. 648, obs. J. Hauser ; *ibid.* 668, obs. P. Jourdain ; JCP 1997.II.22848, concl. R. Kessous et note G. Viney ; Gaz. Pal. 1997.2.572, note F. Chabas.

<sup>8</sup> M. Guyomar, concl. sur CE 1er févr. 2006, *Ministre de la justice c. Mutuelle assurance des instituteurs de France (MAIF)*, RFDA 2006. 613.

*Position initiale du problème*

Aux termes de l'article 375 du code civil, « si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative<sup>9</sup> peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public ». La mesure d'assistance éducative la plus attentatoire au droit à la vie familiale puisqu'elle implique une séparation de l'enfant de ses parents est le placement de l'enfant en dehors de son milieu familial. À ce propos, l'article 375-3 du code civil dispose que, si la protection de l'enfant l'exige, le juge des enfants peut décider de le confier, outre à l'autre parent, à des tiers dont il dresse la liste: un autre membre de la famille, un tiers digne de confiance, un service départemental de l'aide sociale à l'enfance, un service ou un établissement habilité pour l'accueil de mineurs à la journée ou suivant toute autre modalité de prise en charge et un service ou un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé.

Ces mesures de placement ont été à l'origine d'un contentieux non négligeable portant tant sur la compétence que sur le fond. Sur le terrain de la compétence, les règles applicables ont été synthétisées par un arrêt du Tribunal des conflits de 2001<sup>10</sup>. Les décisions de placement d'un mineur par l'autorité judiciaire, qui relèvent essentiellement du droit civil, sont prises sous le seul contrôle des juridictions judiciaires. Il appartient également au juge judiciaire de connaître des actions en responsabilité engagées contre l'organisme auprès duquel le mineur est placé s'il s'agit d'un organisme de droit privé non doté de prérogatives de puissance publique. En revanche, il appartient au juge administratif de connaître des actions en responsabilité engagées contre l'organisme auprès duquel le

---

<sup>9</sup> Sur l'assistance éducative, v. notamment, P. Bonfils et A. Gouttenoire, *Droit des mineurs*, Dalloz, 2008, p. 369 s.

<sup>10</sup> T. confl. 17 déc. 2001, Truchet c. État, Lebon p. 762.

mineur est placé s'il s'agit d'un organisme de droit public (ou d'un organisme de droit privé doté de prérogatives de puissance publique).

Sur le terrain du fond, le principal problème est celui du régime de responsabilité applicable lorsque la responsabilité de l'organisme auprès duquel le mineur est placé est engagée du fait d'un dommage causé par ce dernier.

Lorsque le dommage a été causé par un mineur placé auprès d'un organisme de droit privé (non doté de prérogatives de puissance publique), la Cour de cassation considère, depuis 1996<sup>11</sup>, que la décision du juge judiciaire a confié à cet organisme la garde du mineur et lui a transféré le soin d'en organiser, diriger et contrôler le mode de vie. Le gardien doit donc réparer les dommages causés par le mineur, y compris à d'autres enfants, sans pouvoir s'exonérer de cette responsabilité de plein droit en démontrant qu'il n'a commis aucune faute. En d'autres termes, chaque fois qu'une personne physique ou morale de droit privé est chargée par le juge des enfants de la garde d'un mineur en danger, ce qui implique qu'elle organise, dirige et contrôle le mode de vie de ce dernier, elle est responsable, même sans faute, des dommages qu'il est susceptible de causer. Cette responsabilité de plein droit joue alors même que, au moment du dommage, le mineur se

---

<sup>11</sup> Crim., 10 oct. 1996, Association Le foyer Saint-Joseph, n° 95-84.187, Bull. crim. n° 357, p. 1054; RDSS 1997. 611, obs. E. Alfandari ; ibid. 881, obs. J.-M. Lhuillier ; RTD com. 1997. 480, obs. E. Alfandari ; D. Juris 1997. 309, note M. Huyette ; JCP 1997.II.22833, note F. Chabas. V. notamment par la suite, Crim., 26 mars 1997, Le foyer Notre-dame des flots, n° 95-83.956, Bull. crim. n° 124, p. 414; RTD com. 1997. 480, obs. E. Alfandari ; JCP 1997.II.22868, rapport F. Desportes ; D. 1997.J.496, note P. Jourdain ; JCP 1998.II.10015, note M. Huyette ; D. 1998. 201, obs. D. Mazeaud ; JCP 1997.I.4070, obs. G. Viney ; Responsabilité civ ; et assurances 1997, commentaire n° 292, obs ; H. Groutel ; Petites affiches du 5 oct. 1999, n° 198, p. 14, note F. Alt-Maes ; Civ. 2e, 20 janv. 2000, Le Faou, n° 98-17.005, Bull. civ. II n° 15, p. 10; D. 2000. 571, note M. Huyette ; RDSS 2000. 420, obs. E. Alfandari ; ibid. 431, obs. J.-M. Lhuillier ; RTD civ. 2000. 588, obs. P. Jourdain ; JCP 2000.I.241, n° 14, obs. G. Viney ; RTDC 2000. 588, obs. P. Jourdain ; Crim. 15 juin 2000, Bull. crim. n° 233, p. 690; D. 2001. 653, note M. Huyette.

trouvait chez ses parents<sup>12</sup> ou en stage<sup>13</sup> dès lors qu'aucune décision judiciaire n'a suspendu ou interrompu la mission éducative confiée à la personne physique ou morale qui en a la garde. Cette analyse se situe dans le droit fil de la jurisprudence *Association des centres éducatifs du Limousin et autre c. Bliciek* précitée<sup>14</sup> qui, procédant à une relecture de l'article 1384, premier alinéa, du code civil, avait considéré quelques années auparavant que, dès lors qu'un handicapé mental est confié à une association qui a accepté d'organiser et de contrôler, à titre permanent, son mode de vie, cette association est responsable de plein droit des dommages qu'il cause.

Lorsque le dommage a été causé par un mineur placé auprès d'un organisme de droit public, le Conseil d'État exigeait traditionnellement une faute pour engager la responsabilité de ce dernier<sup>15</sup>.

Cette solution était doublement inéquitable.

---

<sup>12</sup> Crim., 26 mars 1997, préc.; Civ. 2e, 6 juin 2002, *Garantie mutuelle des fonctionnaires et autres c. Association départementale de la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence et autres*, n° 00-18.286, Bull. civ. II, n° 120, p. 96; D. 2002. 2029; RDSS 2003. 118, obs. E. Alfandari ; ibid. 127, obs. J.-M. Lhuillier ; RTD civ. 2002. 825, obs. P. Jourdain; Petites affiches du 9 juill. 2003, n° 136, p. 21, note N. Rexand-Pourias; Dr fam. 2002, n° 109, p. 35, note J. Julien.

<sup>13</sup> Civ. 2e, 22 mai 2003, *Société locale d'assurance des collectivités locales c. M. Bernard*, n° 01-15.311, Bull. civ. II n° 157, p. 133; D. 2004. 1342, obs. P. Jourdain.

<sup>14</sup> Cass., ass. plén., 29 mars 1991, préc.

<sup>15</sup> CE 11 avr. 1973, *Département de la Marne*, n° 81403, Lebon T. p. 1101 ; CE 3 nov. 1976, *Ministre de la justice c Sociétés d'assurances modernes des agriculteurs (SAMA) et Nemoz*, n° 98962, Lebon p. 471; RDSS 1977. 437, concl. D. Labetoulle ; CE 14 juin 1978, n° 05678, *Garde des Sceaux, ministre de la justice et ministre de la santé c. Société de construction et de fabrication pour le bâtiment, l'industrie et l'agriculture [SOCOFA]*, Lebon p. 259; RDSS 1978. 562, concl. D. Labetoulle ; AJDA 1978. 556, chron. O. Dutheillet de Lamothe et Y. Robineau ; D. 1978. 686, note F. Moderne.

Elle l'était d'abord par rapport à la jurisprudence judiciaire puisque cette dernière, comme on vient de le voir, considérait depuis 1996 que la responsabilité de l'organisme privé auprès duquel était placé le mineur était engagée de plein droit lorsque ce dernier causait un dommage. En d'autres termes, selon que le juge ait placé l'enfant auprès d'une personne de droit public ou auprès d'une personne de droit privé, s'appliquait soit un régime de responsabilité pour faute soit un régime de responsabilité sans faute pour réparer des dommages de la même nature, ce qui était évidemment difficilement admissible.

Mais cette solution était également inéquitable par rapport à la responsabilité du fait des mineurs délinquants au sens de l'ordonnance du 2 février 1945. On sait en effet que, considérant que les mesures de rééducation prévues par ladite ordonnance du 2 février 1945 ne présentaient pas les mêmes garanties de sécurité que l'incarcération pure et simple mais offraient au contraire aux mineurs concernés de larges possibilités de liberté, le Conseil d'État estime depuis longtemps que la nouvelle politique de l'éducation surveillée voulue ainsi par l'État faisait courir aux tiers un risque spécial de nature à engager sa responsabilité sans faute puisque c'est lui qui est à l'origine de cette nouvelle orientation<sup>16</sup>. En d'autres termes, la responsabilité du fait des mineurs placés au titre de l'assistance éducative était une responsabilité pour faute tandis que celles des mineurs placés au titre de l'ordonnance de 1945 relative à l'enfance délinquante était une responsabilité sans faute fondée sur le risque. Certes, cette discordance peut sembler à première vue justifiée. Les mineurs délinquants sont des mineurs réputés dangereux qui, autrefois, auraient été incarcérés dans des maisons de correction mais qui, aujourd'hui, bénéficient d'un régime plus libéral afin de favoriser leur réinsertion, régime libéral qui fait courir, dans l'intérêt général, un risque exceptionnel aux tiers. En revanche, les mineurs placés au titre de

---

<sup>16</sup> CE 3 févr. 1956, *Ministre de la justice c. Sieur Thouzelier*, Lebon p. 49; D. 1956. 597, note J.-M. Auby ; RD publ. 1956. 854, note M. Waline ; RPDA 1956. 51, note F.-P. Bénéot ; JCP 1956.II.9608, note D. Lévy ; AJDA 1956. 73, obs. F. Coulet ; AJDA 1956. 96, chron. F. Gazier ; CE 9 mars 1966, *Garde des Sceaux ministre de la justice c. Trouillet*, n° 66731, Lebon p. 201; JCP 1966.II.14811, concl. G. Braibant et note F. Moderne; AJDA 1966. 520, obs. A. de L. ; RTDC 1967. 168, obs. G. Durry.

l'assistance éducative ne sont pas réputés dangereux de telle sorte que leur appliquer un régime de responsabilité sans faute fondé sur le risque peut sembler dépourvu de justifications. Pourtant, il n'est pas forcément fondé d'opposer systématiquement les mineurs délinquants et les mineurs placés sous assistance éducative. Comme cela a été relevé<sup>17</sup>, face à un mineur délinquant, il arrive souvent que le juge le soumette aux dispositions de l'ordonnance de 1945 mais il peut aussi le placer sous assistance éducative au sens du code civil pour de simples raisons d'opportunité. En sens inverse, des mineurs placés sous assistance éducative peuvent commettre un délit sans que leur statut soit, par la suite, changé en quoi que ce soit. Par ailleurs, plus aucun établissement n'est réservé aux seuls mineurs dits délinquants ou aux mineurs sous assistance éducative. Tous les établissements accueillent indifféremment toutes les catégories de mineurs sans que les personnels en charge de ces mineurs ou les techniques d'éducation soient différents. En un mot, « l'ensemble des services éducatifs participant à la protection de l'enfance fonctionnent de façon identique avec un personnel interchangeable qui a les mêmes compétences et accueillent une population de mineurs que rien ne distingue fondamentalement à part leur trajectoire personnelle »<sup>18</sup>. Dans ces conditions, soumettre la réparation des dommages causés par les uns ou les autres à un régime différent est proprement « aberrant »<sup>19</sup>.

*Arrêt GIE Axa Courtage*

Dans ces conditions, on comprend que le Conseil d'État ait finalement abandonné l'exigence d'une faute pour engager la responsabilité publique du fait d'un mineur placé dans une institution publique au titre de l'assistance éducative pour appliquer un régime de

---

<sup>17</sup> V. par ex., la note préc. de M. Huyette sous Crim., 10 oct. 1996, Association Le foyer Saint-Joseph, D. 1997. 311.

<sup>18</sup> Eod. loc.

<sup>19</sup> Eod. loc.

responsabilité sans faute fondé sur la garde. Ce revirement de jurisprudence résulte de l'arrêt *GIE Axa Courtage*<sup>20</sup> (directement inspiré d'un arrêt de la cour administrative d'appel de Douai<sup>21</sup>) aux termes duquel la décision du juge des enfants plaçant un enfant au titre de l'assistance éducative « 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'État 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 le mineur; (que) cette responsabilité n'est susceptible d'être atténuée ou supprimée que dans le cas où elle est imputable à un cas de faute majeure ou à une faute de la victime » (seuls cas exonérateurs dans le cadre de la responsabilité sans faute).

Il y a donc un alignement total entre la jurisprudence judiciaire et la jurisprudence administrative.

Il y a également un rapprochement entre la responsabilité publique du fait des mineurs placés au titre de l'assistance éducative et la responsabilité publique du fait des mineurs placés au titre de l'ordonnance de 1945 puisque, dans les deux cas, on a affaire à une responsabilité sans faute. Demeurent toutefois quelques différences puisque le poids de la responsabilité ne pèse pas forcément sur la même personne juridique (le gardien pour les mineurs sous assistance éducative, exclusivement l'État pour les mineurs délinquants) et que le fondement de la responsabilité sans faute n'est pas le même (la garde pour les mineurs sous assistance éducative, le risque exceptionnel pour les mineurs délinquants même si, comme on va le voir plus loin, la garde ne tardera pas à les concerner quelques mois après l'arrêt *GIE Axa Courtage*).

---

<sup>20</sup> CE 11 févr. 2005, préc.

<sup>21</sup> CAA Douai, 8 juill. 2003, Département de Seine-Maritime c. Gallioz, n° 01DA00529, Lebon p. 558; AJDA 2003. 1880, concl. J. Michel ; RFDA 2004. 164, note N. Albert ; RDSS 2003. 655, obs. J.-M. Lhuillier ; Responsabilité civile et assurances 2004, n° 232, note C. Guettier ; JCP Adm. 2004, n° 1074, note C. Cormier ; RDSS 2004. 441, art. F. Lemaire.

*Jurisprudence postérieure*

Postérieurement à l'arrêt *GIE Axa Courtage*, la jurisprudence a eu l'occasion d'insister, dans la droite ligne de la jurisprudence judiciaire, sur le fait que c'est la personne juridique à laquelle le juge des enfants a confié la garde du mineur au titre de l'assistance éducative qui est responsable des dommages qu'il cause nonobstant le fait que, au moment du dommage, le mineur ne se trouvait pas sous la surveillance effective de cette personne juridique. Comme le relevait en effet déjà dans ses conclusions le commissaire du gouvernement Devys<sup>22</sup>, la responsabilité du gardien découle, « non d'un pouvoir effectif de surveillance, mais bien d'un pouvoir juridique et théorique d'organisation du mode de vie du mineur que le responsable détient du juge ». C'est ainsi que, si le juge des enfants a confié, en vertu d'une mesure d'assistance éducative, la garde d'un mineur à un foyer relevant de la direction de la protection de la jeunesse du ministère de la justice, c'est l'État qui est responsable des dommages qu'il cause alors même que, au moment des faits, il se trouvait sous la responsabilité et la surveillance du personnel d'un lycée agricole<sup>23</sup> ou était hébergé chez ses parents du moment qu'aucune autre décision de justice n'avait interrompu ou suspendu la mission éducative confiée au foyer<sup>24</sup>.

Plus délicate est la question de savoir ce qui se passe lorsque le juge des enfants, tout en confiant le mineur à une personne juridique déterminée, exprime le souhait qu'il soit ensuite accueilli par une autre institution, ce qui est effectivement le cas. Dans une telle circonstance, la Cour de cassation avait considéré que c'est cette dernière qui, finalement, a la charge d'organiser, de diriger et de contrôler le mode de vie du mineur de telle sorte que,

---

<sup>22</sup> Concl. préc., RFDA 2005. 600.

<sup>23</sup> CE 17 déc. 2008, Garde des Sceaux, ministre de la justice c. Lauze, n° 301705, Lebon T. p. 914; AJDA 2009. 661, concl. I. de Silva ; RDSS 2009. 374, obs. D. Cristol.

<sup>24</sup> CE 3 juin 2009, Garde des Sceaux, ministre de la justice c. Société Gan assurances, n° 300924, au Lebon T. p. 936; AJDA 2009. 1133; RDSS 2009. 768, obs. D. Cristol.

en cas de dommage causé par ce dernier, c'est sa responsabilité qui est engagée<sup>25</sup>. Mais, comme cela a été relevé<sup>26</sup>, cette solution est discutable car « le souhait judiciaire, jusqu'à présent, n'existe pas. Le juge impose l'accueil du mineur par tel foyer ou il ne l'impose pas. Mais il ne peut pas légalement se contenter d'un souhait, terme excluant tout caractère contraignant. Dès lors, cette mention d'orientation était sans aucun fondement légal et par suite sans aucune valeur juridique ». Dans ces conditions, seule la personne juridique à laquelle le juge a confié le mineur en assure la garde et en supporte la responsabilité. Telle est d'ailleurs l'analyse du Conseil d'État. Dans une affaire où le juge des enfants avait confié une mineure au service des affaires sociales du département tout en souhaitant qu'elle soit ensuite confiée à un organisme privé qu'il désignait nommément, la Haute juridiction administrative a considéré que cette dernière circonstance était sans incidence sur le transfert au département de la responsabilité du fait de la mineure<sup>27</sup>.

Enfin, dans l'hypothèse où le juge des enfants confie le mineur à une personne juridique déterminée, par exemple au département, et que ce dernier le place ensuite dans une institution privée, cette décision du département ne transfère pas la garde du mineur à l'institution et c'est le département qui, en dépit de l'accueil du mineur dans cette dernière,

---

<sup>25</sup> Crim., 15 juin 2000, n° 99-85.240, Bull. crim. n° 233 ; D. 2001. 653, note M. Huyette.

<sup>26</sup> V. la note préc. de M. Huyette.

<sup>27</sup> CE 13 févr. 2009, Département de Meurthe-et-Moselle, n° 294265, Lebon T. p. 943; AJDA 2009. 286; D. 2009. 631, obs. J.-M. Pastor; RDSS 2009. 377, obs. D. Cristol ; RTD civ. 2009. 314, obs. J. Hauser; BJCL 2009. 273, concl. E. Geffray ; RGCT 2010, n° 46, p. 71, note U. Ngampio-Obélmé-Bélé; RLCT, mai 2009, n° 1337, note C. Weisse-Marchal; JCP 2009.II.10059, note P. Tifine ; JCP Adm. 2009, n° 2118, note F.-X. Fort ; confirmation partielle de CAA Nancy, 6 avr. 2006, Institut national de la Recherche agronomique, n° 03NC00613, AJDA 2006. 916, note J.-M. Adrien; JCP Adm. 2006, n° 1229, comm. 13 par L. Laurent.

continue à assurer les missions d'organisation, de direction et de contrôle dudit mineur de telle sorte que c'est lui qui en supporte la responsabilité en cas de dommages<sup>28</sup>.

La conclusion est donc la suivante. Le gardien, au sens de la jurisprudence précitée, est la personne juridique à laquelle la décision de justice a confié le mineur et qui, de ce fait, en organise, dirige et contrôle la vie. C'est donc elle qui, en tout état de cause, est responsable de plein droit des dommages qu'il cause. Il en va ainsi même si, au moment de la réalisation du fait dommageable, le mineur était, soit à titre occasionnel, soit à titre permanent, sous la surveillance d'une autre personne juridique du moment que la décision de justice le confiant à la première n'a pas été modifiée. En d'autres termes et comme on l'a déjà indiqué, il faut faire une différence entre la garde juridique et théorique (ou, pour reprendre une formule utilisée par L. Perdrix<sup>29</sup>, la garde intellectuelle) qui résulte de la décision de justice et qui accorde à son titulaire le pouvoir de prendre les décisions importantes concernant la vie du mineur et la surveillance de ses activités quotidiennes (ou garde matérielle pour reprendre la formule du même auteur) qui peut être confiée à une autre personne juridique. Seul le gardien juridique et théorique (ou gardien intellectuel) est responsable de plein droit des dommages causés par le mineur, non celui qui est en charge de la surveillance de ses activités quotidiennes (gardien matériel).

### **Les mineurs placés au titre de l'ordonnance de 1945 sur l'enfance délinquante**

Initialement, les dommages causés par les mineurs délinquants étaient, comme on le sait, réparés par l'État en application d'un régime de responsabilité sans faute fondé sur le risque. C'est l'arrêt *Garde des Sceaux, ministre de la justice c. Mutuelle assurance des*

---

<sup>28</sup> TA Marseille, 23 avr. 2012, Fondation Les orphelins apprentis d'Auteuil, Société Axa France IARD, n° 1002871, AJDA 2012. 1360, concl. G. Roux.

<sup>29</sup> L. Perdrix, op. cit., pp. 136-137.

*instituteurs de France*<sup>30</sup> qui a admis que cette responsabilité puisse se cumuler avec une responsabilité sans faute de l'administration reposant sur la garde dont la jurisprudence postérieure a sensiblement précisé les contours.

*Position initiale du problème*

Sur le fondement de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante<sup>31</sup> qui a privilégié la voie éducative par rapport à la voie répressive, le juge, s'il peut évidemment condamner le mineur délinquant à une peine et, en particulier, à une peine privative de liberté le soumettant alors à un régime carcéral, est incité à ne prendre normalement à son égard que des mesures éducatives. C'est ainsi que le juge des enfants, le juge d'instruction chargé des mineurs ou encore le tribunal pour enfant peuvent notamment décider de son placement dans une institution ou un établissement public ou privé d'éducation ou de formation professionnelle habilité ou dans un établissement médical ou médico-pédagogique habilité. Le problème est alors de savoir qui répond des dommages qu'il est susceptible de causer aux tiers à cette occasion.

Comme on l'a déjà rappelé, le Conseil d'État admet depuis longtemps que ces dommages doivent être réparés sur le fondement de la responsabilité sans faute par l'État. Considérant en effet que les mesures éducatives prévues par cette ordonnance ne présentaient pas les mêmes garanties de sécurité que l'incarcération pure et simple mais offraient au contraire aux mineurs concernés de larges possibilités de liberté, il estime que ce changement de politique de l'éducation surveillée voulu par l'État faisait courir aux tiers un risque spécial de nature à engager sa responsabilité sans faute puisque c'est lui qui est à

---

<sup>30</sup> CE 1er févr. 2006, *Ministre de la justice c. Mutuelle assurance des instituteurs de France*, n° 268147, Lebon p. 42; AJDA 2006. 586, chron. C. Landais et F. Lenica ; D. 2006. 2301, note F.-X. Fort ; RFDA 2006. 602, concl. M. Guyomar préc. ; et obs. P. Bon; RDSS 2006. 316, note D. Cristol ; RGCT 2007, n° 39, p. 57, note F. Lemaire ; RD publ. 2007. 632, chron. C. Guettier.

<sup>31</sup> Sur les mineurs délinquants, v. notamment, P. Bonfils et A. Gouttenoire, *op. cit.*, p. 699 s.

l'origine de cette nouvelle orientation. Limité un temps aux seuls voisins des centres de rééducation<sup>32</sup>, ce raisonnement a, par la suite, été implicitement<sup>33</sup> puis explicitement<sup>34</sup> étendu à toute victime, qu'elle soit ou non voisine d'un centre. Compte tenu de la tendance des mineurs de s'enfuir le plus loin possible du centre où ils étaient placés et des facilités contemporaines de déplacement, il était en effet contestable de limiter la réparation aux seuls voisins de ce dernier. Par ailleurs, née à propos de dommages causés par des mineurs délinquants ayant quitté des centres gérés par le ministère de la justice<sup>35</sup>, cette jurisprudence a, bien sûr, été aussi étendue aux centres gérés par l'action sanitaire et sociale départementale<sup>36</sup> mais également aux institutions privées habilitées à les recevoir<sup>37</sup>.

---

<sup>32</sup> CE 3 févr. 1956, *Ministre de la justice c. Sieur Thouzelier*, préc.

<sup>33</sup> CE 24 févr. 1965, *Caisse primaire centrale de la sécurité sociale de la région parisienne*, n° 58145, *Lebon*, p. 127 et CE 26 mars 1965, *Ministre de la justice c. Compagnie d'assurances La Zurich*, *Lebon T.* p. 1052; *AJDA* 1965. 339, *chron.* Mme Puybasset et M. Puissochet ; *D.* 1966. 322, *note* J. Vincent et J. Prévault.

<sup>34</sup> CE 9 mars 1966, *Garde des Sceaux, ministre de la justice c. Trouillet*, n° 66731, *Lebon* p. 201; *JCP* 1966.II.14811, *concl.* G. Braibant, *note* F. Moderne; *AJDA* 1966. 520, *obs.* A. de L. ; *RTDC* 1967. 168, *obs.* G. Durry.

<sup>35</sup> V. les arrêts préc.

<sup>36</sup> CE 12 nov. 1975, *Garde des Sceaux c. Schmitt*, n° 96586, *Lebon* p. 562; *RDSS* 1976. 713, *concl.* Mme Grevisse.

<sup>37</sup> CE 19 déc. 1969, *Établissements Delannoy*, n° 74793, *Lebon* p. 596; *RD publ.* 1970. 787, *concl.* M. Grevisse ; *RD publ.* 1970. 1120, *note* M. Waline ; *D.* 1970. 268, *note* J.-M. Garrigou-Lagrange ; *AJDA* 1970. 99, *chron.* R. Denoix de Saint-Marc et D. Labetoulle ; *JCP* 1971.I.2389, *chron.* P. Robert ; *RDSS* 1970. 64, *note* A. Lavagne ; *RDSS* 1970. 178, *note* F. Moderne.

*Arrêt Garde des Sceaux, ministre de la justice c. Mutuelle assurance des instituteurs de France*

Ce n'est que bien plus tard que la responsabilité de plein droit du fait de la garde a été appliquée aux dommages causés à cette occasion par les mineurs délinquants.

Elle l'a d'abord été par la Cour de cassation, dans les années qui ont suivi l'arrêt précité *Association des centres éducatifs du Limousin et autre c. Blieck*, à propos des dommages causés par les mineurs délinquants placés dans des institutions privées. Ainsi, dans un arrêt du 9 décembre 1999<sup>38</sup>, sa seconde Chambre civile, saisie d'une affaire dans laquelle un mineur, d'abord placé dans un foyer géré par une association au titre de l'assistance éducative, avait ensuite été placé, en application de l'ordonnance de 1945, en liberté surveillée dans ce même foyer pour avoir provoqué délibérément un incendie, relève que l'association a reçu et conservé la charge d'organiser à titre permanent le mode de vie du mineur de telle sorte que sa responsabilité est engagée de plein droit sur le fondement de l'article 1384, premier alinéa, du code civil.

La responsabilité de plein droit du fait de la garde a ensuite été appliquée par le Conseil d'État, dans les mois qui ont suivi l'arrêt précité *GIE AXA Courtage*, aux dommages causés par des mineurs délinquants placés dans des institutions publiques. Dans notre commentaire de cet arrêt<sup>39</sup>, nous relevons que l'extension à ce nouveau domaine de la responsabilité du fait de la garde déjà appliquée par le Conseil d'État aux mineurs placés sous assistance éducative était inéluctable car il n'y avait pas de raison de traiter différemment les mineurs délinquants et les mineurs placés sous assistance éducative dès

---

<sup>38</sup> Civ. 2e, 9 déc. 1999, n° 97-22.268, Bull. civ. II, n° 189 ; D. 2000. 713, note A.-M. Galliou-Scanvion ; RDSS 2000. 424, note E. Alfandari ; RTD civ. 2000. 338, obs. P. Jourdain ; JCP 2000.I.241, n° 12-13, obs. G. Viney. V. égal., Civ. 2e, 7 mai 2003, n° 01-15.607, Bull. civ. II, n° 129 ; D. 2003. 2256, note M. Huyette ; ibid. 2004. 915, obs. H. Groutel ; JCP 2004.I.101, n° 19-20, obs. G. Viney.

<sup>39</sup> RFDA 2005. 606-607.

lors qu'il s'agit de deux catégories entre lesquelles les frontières sont totalement perméables et qui sont soumises, dans les mêmes établissements, aux mêmes techniques d'éducation. Dès lors, à partir du moment où le Conseil d'État fonde la responsabilité sans faute des seconds sur la notion de garde, il n'y a pas lieu de raisonner différemment à propos des premiers d'autant plus que la personne publique est tout autant chargée d'organiser, diriger et contrôler la vie. Cela ne changera en rien la situation des victimes qui, comme par le passé, seront indemnisées de plein droit. Mais cela sera susceptible d'avoir des incidences sur le patrimoine responsable en ce sens que ce ne sera plus systématiquement l'État qui sera responsable, sur le fondement du risque, des dommages causés mais la personne publique, État ou département par exemple, à laquelle le juge a confié la garde du mineur délinquant.

La cour administrative d'appel de Douai, décidément en pointe sur ces questions, s'était d'ailleurs déjà engagée dans cette voie puisqu'elle avait considéré qu'un centre d'éducation surveillée relevant de l'État, chargé par le juge des enfants d'organiser et de contrôler à titre permanent le mode de vie d'un mineur délinquant était responsable, même sans faute, des faits dommageables commis par ce mineur tant qu'aucune décision judiciaire n'avait suspendu ou interrompu cette mission éducative<sup>40</sup>.

Dans ces conditions, on ne peut qu'approuver le Conseil d'État lorsque, dans son arrêt *Garde des Sceaux, ministre de la justice c. Mutuelle assurance des instituteurs de France* du 1er février 2006, il affirme « que la décision par laquelle une juridiction des mineurs confie la garde d'un mineur, dans le cadre d'une mesure prise en vertu de l'ordonnance du 2 février 1945, à l'une des personnes mentionnées par cette ordonnance transfère à la personne qui en est chargée la responsabilité d'organiser, de diriger et de contrôler la vie du mineur; qu'en raison des pouvoirs dont elle se trouve ainsi investie

---

<sup>40</sup> CAA Douai, 25 mai 2004, *Ministre de la justice, Garde des Sceaux c. Société Allianz Via*, n° 01DA00792, AJDA 2004. 1727 ; *Petites affiches* du 28 déc. 2004, n° 259, p. 15, concl. J. Michel.

lorsque le mineur lui a été confié, sa responsabilité peut être engagée, même sans faute, pour les dommages causés aux tiers par ce mineur ».

Plus délicate est la question de savoir si cette nouvelle responsabilité de plein droit du gardien se cumule avec la responsabilité traditionnelle de l'État pour risque ou si, au contraire, elle se substitue à elle.

Le commissaire du gouvernement Guyomar était en faveur de la substitution<sup>41</sup> (sauf dans l'hypothèse où le gardien s'avérerait insolvable, auquel cas il admettait une responsabilité subsidiaire de l'État) pour trois raisons principales. En premier lieu, dans la mesure où il est très rare aujourd'hui que les mineurs délinquants soient soumis à un régime carcéral, le régime libéral permis par l'ordonnance de 1945 étant devenu la règle<sup>42</sup>, il est abusif de continuer à considérer que ce régime libéral est à l'origine d'un risque spécial (ou exceptionnel) puisque ce dernier est devenu général (ou normal). En second lieu, dans la mesure où le gardien du mineur délinquant est rémunéré par l'État au moyen d'un prix de journée qui comprend en principe le coût des cotisations d'assurances couvrant les dommages susceptibles d'être causés par les mineurs, cela peut aboutir à faire payer l'État deux fois, une première fois par le biais du prix de journée, une seconde fois si sa responsabilité est mise en jeu sur le fondement de la jurisprudence *Ministre de la justice c. Thouzellier*. En troisième lieu, la substitution de responsabilité ne conduit à aucun désengagement de l'État puisque c'est lui qui, par l'intermédiaire des services de la protection judiciaire de la jeunesse qui relèvent du ministère de la justice, habilite les

---

<sup>41</sup> RFDA 2006, concl. préc., pp. 610 s.

<sup>42</sup> Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs dégagé un principe fondamental reconnu par les lois de la République relatif à l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge et à la nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité (Cons. const., 29 août 2002, décis. n° 2002-461 DC, Loi d'orientation et de programmation pour la justice, Rec. Cons. const., p. 204, cons. 26 ; D. 2003. 1127, obs. L. Domingo et S. Nicot ; AJDI 2002. 708 ; RSC 2003. 606, obs. V. Bück ; *ibid.* 612, obs. V. Bück).

institutions privées chargées d'accueillir les mineurs délinquants, signe avec elles les conventions de placement et en contrôle l'activité, d'où la possibilité de mettre en jeu sa responsabilité pour faute en cas de carence de sa part.

En dépit de leur pertinence, ces raisons n'ont pas emporté la conviction du Conseil d'État puisqu'il a opté pour le cumul de responsabilité: l'action ouverte contre le gardien ne fait pas obstacle à ce que soit également recherchée, devant la juridiction administrative, la responsabilité de l'État en raison du risque spécial créé pour les tiers du fait de la mise en œuvre d'une des mesures de liberté surveillée prévues par l'ordonnance du 2 février 1945. Cette possibilité d'action contre l'État est évidemment ouverte, non seulement à la victime du dommage, mais également à la personne juridique qui avait la garde du mineur délinquant: après avoir indemnisé la victime, elle pourra se retourner contre l'État de telle sorte que, finalement, c'est ce dernier qui, comme par le passé, supportera le poids de la responsabilité<sup>43</sup>. On comprend dès lors que, évoquant la solution du cumul de responsabilité, le commissaire du gouvernement Guyomar ait pu considérer qu'elle consistait, « en quelque sorte, à tout bouger mais à ne rien changer »<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Ainsi, dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt préc. de la Cour de cassation en date du 9 déc. 1999, l'association auprès de laquelle le mineur délinquant avait été placé et son assureur, après avoir été condamnés à réparer le préjudice causé par le mineur sur le fondement de la garde, se sont retournés contre l'État pour obtenir le remboursement, sur le fondement du risque, de la totalité de la somme qu'ils avaient été condamnés à verser et ils ont obtenu gain de cause (CE 16 juin 2008, Garde des Sceaux, ministre de la justice c. Association Montjoie, n° 285385, Lebon T. p. 907; AJDA 2008. 1238; RDSS 2008. 926, étude D. Cristol ; Petites affiches du 20 mars 2009, p. 7, note F. Lopes).

<sup>44</sup> Concl. préc., RFDA 2006. 610.

*Jurisprudence postérieure*

Quoi qu'il en soit, la jurisprudence postérieure du Conseil d'État a apporté deux précisions<sup>45</sup>.

La première concerne la question de savoir si les règles qui viennent d'être évoquées s'appliquent lorsqu'un mineur délinquant cause un dommage à un jeune qui est placé dans la même institution que lui, c'est-à-dire à un co-usager du service public et non à un tiers. La solution n'est pas la même selon que le dommage est réparé sur le fondement de la garde ou sur celui du risque puisque, comme on vient de le voir, les deux voies sont possibles.

Lorsque le dommage est réparé par application de la théorie de la garde, le Conseil d'État<sup>46</sup> répond positivement: que la victime du dommage soit un tiers ou un usager, un régime de responsabilité sans faute s'applique. La Haute juridiction souligne en effet que la responsabilité de l'administration est engagée « sans que ce soit au titre du fonctionnement du service public » mais au titre de la garde des mineurs qu'elle exerce « en lieu et place de leurs parents ». Cette précision vise à faire litière de l'argument du ministre de la justice qui relevait l'incohérence qu'il y aurait à admettre la responsabilité sans faute à l'égard d'un mineur délinquant placé dans un foyer et blessé par un de ses camarades alors qu'un détenu qui subit une agression de la part d'un codétenu ou un patient en hôpital psychiatrique

---

<sup>45</sup> Outre le fait que les grands-parents d'un mineur délinquant doivent être regardés comme ayant la qualité de personnes dignes de confiance auprès desquelles il peut être placé en application de l'ordonnance du 2 févr. 1945 (CE 26 juill. 2007, Garde des Sceaux, ministre de la justice c. M. et Mme Jaffuer, n° 292391, Lebon T. p. 1071 ; AJDA 2008. 101, note D. Chalus ; ibid. 2007. 1950; RDSS 2008. 360, note D. Cristol ; Petites affiches du 6 mai 2008, p. 6, note A. Desrameaux ; confirmation de CAA Lyon, 29 déc. 2005, JCP Adm. 2006, n° 1123, comm. 15 par S. Conti).

<sup>46</sup> CE 13 nov. 2009, Garde des Sceaux, ministre de la justice c. Association tutélaire des inadaptés, n° 306517, Lebon p. 461; AJDA 2009. 2144; RDSS 2010. 141, note D. Cristol ; JCP Adm. 2010, n° 2033, concl. I. de Silva et note N. Albert ; JCP G 2010, n° 32, note A. Van Lang ; RLCT 2010, n° 55, p. 28, note M.-C. Rouault.

blessé par un autre patient doivent démontrer une faute du service. Mais, relève le rapporteur public<sup>47</sup>, la responsabilité de l'administration au titre des mineurs placés sous sa garde est la conséquence d'un transfert à cette dernière de la responsabilité des parents qui assument normalement les conséquences de l'ensemble des agissements du mineurs. L'administration est donc responsable en sa qualité de substitut des parents plutôt qu'en sa qualité de gestionnaire du service public. Il y a là une différence essentielle avec la responsabilité encourue par l'administration au titre des agissements commis par des détenus ou des malades accueillis dans des hôpitaux psychiatriques: ces derniers continuent en effet d'assumer la responsabilité de leurs actes et l'administration n'est responsable qu'à raison d'une faute dans le fonctionnement du service. En revanche, les conditions de fonctionnement du service n'interviennent pas, du moins en principe, dans un régime fondé sur la garde qui fait supporter au gardien l'ensemble des conséquences dommageables du mineur placé. Cette prise de position du Conseil d'État n'est évidemment pas propre aux seuls mineurs délinquants blessés par leurs camarades. Elle concerne également tous les autres mineurs placés qui subissent un dommage du fait d'un autre mineur placé et, par exemple, les mineurs placés sous assistance éducative comme l'a déjà jugé la Cour de cassation<sup>48</sup> et la cour administrative d'appel de Douai<sup>49</sup>.

Lorsque le dommage est réparé par application de la théorie du risque, le raisonnement du Conseil d'État<sup>50</sup> est, en revanche, différent: la responsabilité sans faute du fait d'un mineur délinquant ne s'applique qu'aux dommages subis par les tiers et non à

---

<sup>47</sup> Concl. I. de Silva préc., p. 42.

<sup>48</sup> Civ. 2e, 20 janv. 2000, Le Faou, préc.

<sup>49</sup> CAA Douai, 8 juill. 2003, Département de la Seine-maritime, préc.

<sup>50</sup> CE 17 déc. 1970, Garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés c. Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions, Lebon p. 514; Gaz. Pal. 2011, n° 41, p. 13, concl. M. Guyomar; AJDA 2011. 1696, note D. Pollet-Panoussis ; DA 2011, n° 43, note H. Muscat.

ceux subis par ses co-usagers, c'est-à-dire par les autres mineurs délinquants placés comme lui dans la même institution. Pour bien comprendre la raison d'être de cette solution, il suffit de rappeler à nouveau pourquoi le Conseil d'État, dans ses arrêts précités *Ministre de la justice c. Sieur Thouzellier et Ministre de la justice c. Trouillet*, avait accepté d'engager la responsabilité sans faute de l'État du fait des dommages causés par les mineurs délinquants: c'est parce que les nouvelles mesures éducatives prévues par l'ordonnance de 1945 ne présentaient pas les mêmes garanties de sécurité que l'incarcération pure et simple à laquelle on avait recours précédemment mais offraient au contraire aux mineurs concernés de larges possibilités de liberté. Or, si ce changement de politique de l'éducation surveillée voulu par l'État a modifié la situation des tiers puisqu'il leur fait courir dorénavant un risque spécial de nature à engager la responsabilité sans faute, il n'a pas modifié la situation des usagers qui, comme le relève le Conseil d'État, « ne se trouvent pas, face à un tel risque, dans une situation comparable à celle des tiers ».

La seconde précision apportée par la jurisprudence postérieure à l'arrêt *Garde des Sceaux, ministre de la justice c. Mutuelle des instituteurs de France* concerne les règles qui doivent être appliquées lorsque le mineur délinquant cause un dommage de concert avec un mineur placé sous assistance éducative. Le problème n'est pas nouveau.

À une époque où la responsabilité du fait des mineurs placés sous assistance éducative était encore une responsabilité pour faute et celle des mineurs délinquants uniquement une responsabilité pour risque, le Conseil d'État avait jugé en 1978<sup>51</sup> que la circonstance que les dommages soient partiellement imputables, non pas seulement à des mineurs délinquants, mais également à un mineur placé sous assistance éducative ne

---

<sup>51</sup> CE 14 juin 1978, *Garde des Sceaux, ministre de la justice c. Mutuelle générale française accident et garage Caron et Dodon*, n° 07250, Lebon p. 258; RDSS 1978. 562, concl. D. Labetoulle ; AJDA 1978. 556, chron. O. Dutheillet de Lamothe et Y. Robineau ; D. 1978. 686, note F. Moderne. V. égal., CE 5 oct. 1979, *Ministre de la justice c. Treich, Lebon T.* p. 876.

supprimait ni ne restreignait la responsabilité pour risque de l'État à l'égard de leurs victimes.

Une affaire récente<sup>52</sup> a donné au Conseil d'État l'occasion de réexaminer la pertinence de cette solution compte tenu de l'irruption de la responsabilité du fait de la garde tant dans la réparation des dommages causés par les mineurs délinquants que dans celle des dommages causés par les mineurs sous assistance éducative. Des dommages avaient été causés par deux mineurs qui avaient fugué d'une institution dans laquelle ils avaient été placés, l'un au titre de l'assistance éducative, l'autre au titre de l'ordonnance de 1945. Après avoir rappelé que la victime du dommage ou son assureur pouvait, s'agissant des dommages causés par le premier, engager la responsabilité sans faute de la personne qui en avait la garde sans pouvoir mettre en jeu la responsabilité pour risque de l'État, et, s'agissant des dommages causés par le second, engager la responsabilité sans faute de la personne qui en avait la garde tout en recherchant également la responsabilité pour risque de l'État, le Conseil d'État poursuit que, « lorsque l'un des coauteurs d'un dommage a indemnisé intégralement la victime des préjudices qu'elle a subis, il ne peut, par le biais de l'action subrogatoire, se retourner contre un autre co-auteur que dans la limite de la responsabilité encourue individuellement par ce dernier ». En l'espèce, l'assureur de l'institution d'où les deux mineurs avaient fugué avait pris en charge, au titre de la responsabilité du fait de la garde, l'indemnisation des dommages qu'ils avaient causés puis s'était retourné contre l'État pour demander, au titre de la responsabilité de ce dernier pour risque, le remboursement de l'intégralité de la somme qu'il avait versée et sa demande avait été accueillie par le tribunal administratif, sans doute en application de la jurisprudence de 1978 précitée. Le jugement de ce dernier est annulé car, « en mettant ainsi à la charge de l'État l'intégralité de cette somme au seul motif que sa responsabilité sans faute est engagée pour l'un des deux mineurs à l'origine des faits, alors qu'il lui appartenait de rechercher, au vu des circonstances de l'espèce, quelle était la part respective des deux mineurs coauteurs

---

<sup>52</sup> CE 17 mars 2012, Garde des Sceaux, ministre de la justice c. Mutuelle assurance des instituteurs de France, Lebon p. 79; AJDA 2010. 1209, concl. C. Roger-Lacan ; DA 2010, n° 137, note F.-X. Fort.

dans la réalisation du dommage afin de déterminer la somme due par l'État, le tribunal administratif a commis une erreur de droit ». Considérant alors que l'instruction avait fait apparaître que les dommages résultaient, à part égale, des agissements commis par le mineur sous assistance éducative et de ceux du mineur délinquant et que la responsabilité pour risque de l'État ne pouvait pas être engagée pour les agissements du premier, la haute juridiction ne condamne l'État qu'à rembourser à l'assureur la moitié des sommes qu'il avait versées, ce qui est, évidemment, une solution parfaitement logique.

#### **Les autres mineurs confiés au service départemental de l'aide sociale à l'enfance**

Le service départemental de l'aide sociale à l'enfance, qui est, en application de l'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles, « un service non personnalisé du département chargé des missions suivantes: ... 4° pourvoir à l'ensemble des besoins des mineurs confiés au service et veiller à leur orientation en collaboration avec leur famille ou leur représentant légal », ne se voit pas confier seulement, le cas échéant, des mineurs sous assistance éducative ou des mineurs délinquants. Il peut également se voir confier d'autres mineurs. Si cela le conduit à en organiser, diriger et contrôler le mode de vie, sa responsabilité est engagée de plein droit, sur le fondement de la garde, pour les dommages qu'ils causent comme cela a été jugé à propos des mineurs placés sous la tutelle du département, des mineurs pupilles de l'État et même des mineurs confiés au service par leurs parents.

#### *Les mineurs placés sous la tutelle du département*

Avant même que le Conseil d'État rende sa décision *GIE Axa Courtage*, une cour administrative d'appel avait semblé appliquer un régime de responsabilité sans faute fondé sur la garde aux dommages causés par les mineurs placés sous la tutelle du département et confiés de ce fait au service de l'aide sociale à l'enfance. L'article 411 du code civil dispose en effet que, lorsque la tutelle d'un mineur demeure vacante, le juge des tutelles la défère à la collectivité publique compétente en matière d'aide sociale à l'enfance, c'est-à-dire au département. En application de cette disposition (alors article 433 du code civil), une

mineure étrangère orpheline dont la tutelle était de ce fait vacante avait vu sa tutelle transférée au service départemental de l'aide sociale à l'enfance par ordonnance du juge des tutelles. Placée d'abord au foyer départemental de l'enfance, elle avait ensuite été placée dans une institution privée d'où elle avait fugué et avait incendié volontairement un immeuble.

Une action en responsabilité avait alors été intentée devant le juge judiciaire contre l'institution privée, action rejetée par la Cour de cassation au motif « qu'un département, à qui la tutelle d'un mineur, demeurée vacante, a été déferée par décision d'un juge des tutelles et qui est, dès lors, investi de la charge d'organiser, de contrôler et de diriger à titre permanent le mode de vie de ce mineur, demeure responsable de plein droit du fait dommageable commis par celui-ci dès lors qu'aucune décision judiciaire n'a suspendu ou interrompu cette mission éducative »<sup>53</sup>.

Parallèlement, une action en responsabilité contre le département avait été intentée devant le juge administratif qui, elle, avait été considérée comme fondée par la cour administrative d'appel de Nantes dans un arrêt<sup>54</sup> devenu définitif car non frappé de pourvoi en cassation. La cour avait alors relevé que, « lorsqu'une personne publique, même en l'absence d'une décision du juge des enfants lui confiant la garde d'un mineur en danger, accepte, à la suite de la carence persistante des membres de la famille du mineur, d'assumer, en fait, la charge d'organiser, de diriger et de contrôler le mode de vie de celui-ci, 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 commise par l'administration mais découle des conditions mêmes dans lesquelles

---

<sup>53</sup> Civ. 2e, 7 oct. 2004, Société Azur Assurances, n° 03-15.713, D. 2004. 2832; AJDA 2005. 280, note H. Rihal.

<sup>54</sup> CAA Nantes, 30 juill. 2003, Mme Castro, n° 99NT01727, Lebon T. p. 981; AJDA 2005. 280, note H. Rihal.

fonctionne le service ». Cette motivation n'était certes pas exempte de critique<sup>55</sup>. D'une part, elle ne mettait pas en avant le fait que, si le département avait le pouvoir d'organiser, de diriger et de contrôler la vie du mineur, c'était notamment parce que le juge lui en avait confié la tutelle. D'autre part, si elle faisait référence à la garde du mineur, elle semblait faire également référence au risque. Mais, il n'empêche que la notion de garde était bien présente, au moins partiellement, dans le raisonnement du juge.

*Les mineurs pupilles de l'État*

Postérieurement aux arrêts *GIE Axa Courtage et Garde des Sceaux, ministre de la justice c. Mutuelle assurance des instituteurs de France*, le juge administratif a appliqué également un régime de responsabilité sans faute fondé sur la garde aux dommages causés par les pupilles de l'État. Les mineurs énumérés à l'article L. 224-4 du code de l'action sociale et de la famille (mineurs dont la filiation n'est pas établie ou est inconnue et qui ont été recueillis par le service de l'aide sociale à l'enfance depuis plus de deux mois, enfants dont la filiation est établie et connue et qui ont été expressément remis audit service en vue de leur admission comme pupille, orphelins de père et de mère recueillis par le service depuis plus de deux mois...) peuvent être admis en qualité de pupille de l'État par arrêté du président du conseil général susceptible d'être contesté devant le Tribunal de grande instance (art. L. 224-8). Ils sont alors pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance (art. L. 222-5 2°).

Lorsqu'un pupille de l'État ainsi confié au département cause un dommage, le Conseil d'État avait accepté, il y a bien des années, d'abandonner le régime de responsabilité pour faute qu'il appliquait traditionnellement<sup>56</sup> pour se contenter, dans un

---

<sup>55</sup> V. la note préc. de H. Rihal.

<sup>56</sup> CE 30 nov. 1956, Département de la Marne c. Faron, Lebon p. 452; CE 9 mai 1962, Département des Basses-Pyrénées, Lebon T. p. 1104; CE 27 oct. 1965, Compagnie générale d'assurances contre les incendies et les explosions, Lebon T. p. 850; CE 13 mai 1970, Caisse mutuelle de réassurances agricoles contre l'incendie de l'Oise, n° 76683, Lebon T. p. 934; CE 20 déc. 1972, Mutuelle des provinces de France et Sieur Griveau, n° 82219,

arrêt *Ingremeau* de 1990<sup>57</sup>, d'un régime de présomption de faute, cela dans le souci louable d'aligner la responsabilité du département sur le régime de présomption de faute applicable alors à la responsabilité parentale. Mais, par la suite, la jurisprudence judiciaire a évolué en ce sens que la responsabilité des pères et mères n'est plus une responsabilité pour faute présumée mais une responsabilité de plein droit<sup>58</sup>. Dans ces conditions, la jurisprudence *Ingremeau* pouvait être considérée comme dépassée.

Aussi ne faut-il pas s'étonner que la cour administrative d'appel de Douai<sup>59</sup>, toujours elle, n'ait pas hésité à appliquer en la matière la responsabilité de plein droit du fait des personnes que l'on a sous sa garde: les dispositions précitées du code de l'action sociale et de la famille confèrent au département la mission de contrôler et d'organiser à titre permanent le mode de vie des pupilles de l'État ; par suite, à raison des pouvoirs dont le département est investi en tant que gardien du mineur placé, sa responsabilité est engagée,

---

Lebon T. p. 1225; CE 9 janv. 1981, Klein, n° 17497, Lebon p. 3; D. 1981. 416, obs. F. Moderne et P. Bon ; CE 30 juin 1986, Mme Lalée, Lebon T. p. 711; D. 1987. 117, obs. F. Moderne et P. Bon ; CE 18 nov. 1988, Melle Coirier, n° 58033, Lebon T. p. 1000; RDSS 1990. 124, obs. P. Ligneau ; AJDA 1989. 94, chron. M. Azibert et M. de Boisdeffre ; Le quotidien juridique du 23 févr. 1989, p. 4, note F. Moderne; D. 1989. 344, obs. F. Moderne et P. Bon.

<sup>57</sup> CE 19 oct. 1990, *Ingremeau*, n° 76160, Lebon p. 284; AJDA 1990. 919 ; *ibid.* 869, chron. E. Honorat et R. Schwartz ; D. 1991. 289, obs. P. Bon et P. Terneyre ; RFDA 1991. 991, note P. Bon ; RDSS 1991. 401, étude F. Monéger ; RD publ. 1990, concl. C. de la Verpillère ; Quotidien juridique du 31 janv. 1991, p. 6, chron. M.-C. Rouault.

<sup>58</sup> Civ. 19 févr. 1997, Bertrand, préc.

<sup>59</sup> CAA Douai 18 déc. 2003, M. et Mme Fusillier et CRAMA de la Somme c. Département du Nord, n° 00DA00200. V. égal., pour une application de la responsabilité sans faute aux dommages causés par un pupille de l'État mais justifiée différemment (et, à dire vrai, de façon critiquable), CAA Nantes 25 avr. 2002, M. et Mme Merdrignac, Mutuelle assurance des instituteurs de France, n° 98NT00320, AJDA 2002. 1077, note M. Ghebali-Bailly : les dommages causés par un pupille de l'État sont réparés, même sans faute, dans le cas particulier où le pupille est soumis, à l'instar des mineurs délinquants, à des méthodes de rééducation, de réinsertion ou de soin dont la mise en oeuvre comporte pour les tiers un risque spécial.

en application des principes dont s'inspire l'article 1384, premier alinéa, du code civil, même sans faute pour les dommages causés aux tiers part ledit mineur.

Cet arrêt a fait l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'État jugé le 5 juillet 2006<sup>60</sup> qui, bien qu'il ait été rendu par une sous-section statuant seule et qu'il ne soit pas très explicite, semble reprendre à son compte le raisonnement de la cour administrative d'appel de Douai. Il est donc possible d'affirmer que le Conseil d'État a également étendu à la réparation des dommages causés par les pupilles de l'État la responsabilité de plein droit du fait des personnes dont l'administration a la garde comme l'envisaient d'ailleurs C. Devys et M. Guyomar dans leurs conclusions précitées sur les arrêts GIE Axa Courtage et Garde des Sceaux, ministre de la justice c. Mutuelle assurance des instituteurs de France<sup>61</sup>.

*Les mineurs confiés au service par leurs parents*

Plus récemment encore, le Conseil d'État a appliqué un régime de responsabilité sans faute du fait de la garde à la réparation des dommages causés par un mineur confié par ses parents au service de l'aide sociale à l'enfance qui avait accepté de le prendre en charge, sur décision du président du conseil général, en application de l'article L. 222-5 1° du code de l'action sociale et des familles aux termes duquel sont notamment pris en charge par ledit service les mineurs rencontrant des difficultés particulières.

Pour le Conseil d'État<sup>62</sup>, cette décision du président du conseil général a pour effet de transférer au département la responsabilité d'organiser, de diriger et de contrôler le

---

<sup>60</sup> CE 5 juill. 2006, Caisse régionale assurances mutuelles de la Somme, JCP Adm. 2006, n° 1225, note C. Paillard.

<sup>61</sup> C. Devys, concl. préc., RFDA 2005. 600; M. Guyomar, concl. préc., RFDA 2006. 613.

<sup>62</sup> CE 26 mai 2008, Département des Côtes d'Armor, n° 290495, Lebon T. p. 914; AJDA 2008. 1071 ; ibid. 2081, note F.-X. Fort ; RDSS 2008. 926, étude D. Cristol ; BJCL 2008, p. 533, concl. F. Sénors ; ; RLCT, juill. 2008. 25, obs. E. Glaser ; RLCT 2008. 19, note S. Joubert ; Petites affiches du 29 sept. 2008, p. 6, note C. Marliac ; RDSS 2008. 926, étude D. Cristol préc. ; confirmation de CAA de Nantes, 14 oct. 2005, Département des Côtes d'Armor,

mineur pendant la durée de sa prise en charge de telle sorte que la responsabilité du département est engagée, même sans faute, pour les dommages causés aux tiers par ce mineur.

Cet arrêt est particulièrement intéressant dans la mesure où le Conseil d'État accepte de considérer qu'un mineur est sous la garde de l'administration alors qu'il ne lui a pas été confié, comme dans les hypothèses précédemment envisagées, par une décision de justice (mineurs sous assistance éducative, mineurs délinquants, mineurs sous la tutelle du département) ou en vertu d'une obligation légale (pupilles de l'État) mais par ses parents, le président du conseil général ayant simplement accepté de le prendre en charge. Il peut donc être analysé comme traduisant, pour une fois, une conception extensive de la notion de garde. Cela dit et comme le relève le rapporteur public<sup>63</sup>, toute la jurisprudence administrative qui a été exposée jusqu'ici est inspirée par le souci de mettre fin aux discordances entre la jurisprudence judiciaire et la jurisprudence administrative. Or, la décision fondatrice de la Cour de cassation *Association des centres éducatifs du Limousin et autre c. Blieck* « s'applique indépendamment de toute mesure de placement par un juge... et concerne, de façon parfaitement explicite, les cas où le gardien a "accepté la charge d'organiser et de contrôler le mode de vie" de la personne placée sous sa responsabilité »<sup>64</sup>.

### ***1.2. Les refus d'application***

Déjà, bien avant que la Cour de cassation ait rendu son arrêt *Association des centres éducatifs du Limousin et autre c. Blieck* et, a fortiori, avant même que le Conseil d'État ait rendu sa décision *GIE Axa Courtage* qui s'en inspire, la Haute juridiction

---

JCP A 2006, n° 1101, comm. 13 par R. Vandermeeren. V. dans le même sens, CAA de Lyon, 29 déc. 2005, Mme Chevalier, n° 02LY01170, Lebon T. p. 1093; AJDA 2006. 1178; JCP Adm. 2006, n° 1123, comm. 15 par S. Conti.

<sup>63</sup> F. Séners, concl. préc., p. 535.

<sup>64</sup> Eod. loc.

administrative avait été invitée en 1983 par son commissaire du gouvernement B. Genevois à appliquer un régime de responsabilité sans faute fondé sur la garde à la réparation de dommages causés à un de ses camarades par un mineur travaillant en autodiscipline dans un collège. Le Conseil d'État s'y était toutefois refusé en considérant que la réparation de ce type de dommages ne pouvait relever que d'un régime de responsabilité pour faute<sup>65</sup>. Trente ans après et en dépit de l'évolution significative marquée par les arrêts qui ont été évoqués plus haut, il est vraisemblable que le Conseil d'État statuerait de la même manière en se refusant à considérer que l'administration scolaire dispose sur l'élève du pouvoir juridique d'organiser, de diriger et de contrôler sa vie.

Postérieurement à cette évolution, le même refus d'admettre un régime de responsabilité sans faute a été appliqué aux mineurs détenus et aux mineurs en hôpital de jour.

### **Les mineurs détenus**

Dans une décision en date du 9 juillet 2007<sup>66</sup>, le Conseil d'État semble s'être refusé à étendre la responsabilité sans faute de l'administration aux dommages causés par un mineur détenu même si les spécificités de l'affaire doivent inciter à une certaine prudence. En effet, le mineur n'avait pas causé de dommages à autrui mais à lui-même puisqu'il s'était suicidé en prison. Son père avait alors intenté une action en responsabilité contre l'État que la cour administrative d'appel avait rejeté au motif que l'administration pénitentiaire n'avait commis aucune faute. Il avait donc formé un pourvoi en cassation

---

<sup>65</sup> CE 27 mai 1983, Caisse primaire d'assurance maladie des Ardennes et Soulard, n° 25090, Lebon p. 221; AJDA 1983. 408, chron. B. Lasserre et J.-M. Delarue.

<sup>66</sup> CE 9 juill. 2007, Delorme, n° 281205, Lebon T. p. 1072; AJDA 2007. 2094, note H. Arbousset; D. 2008. 1015, obs. J.-P. Céré, M. Herzog-Evans et E. Péchillon; RSC 2008. 404, chron. P. Poncela; Petites affiches du 9 oct. 2007, p. 14, concl. M. Guyomar.

devant le Conseil d'État en reprochant notamment à la cour de ne pas avoir engagé la responsabilité de l'État, même sans faute, en sa qualité de gardien des mineurs détenus.

Pour le commissaire du gouvernement M. Guyomar<sup>67</sup>, il ne fait pas de doute que l'incarcération d'un mineur, qui résulte d'une décision de justice, transfère de ses parents à l'administration pénitentiaire la responsabilité d'organiser, de diriger et de contrôler sa vie. Dès lors, selon lui, il serait juridiquement envisageable d'admettre en la matière un régime de responsabilité sans faute de l'État inspiré de la responsabilité de plein droit encourue par les parents du fait des dommages causés par leurs enfants mineurs telle qu'elle a été admise par la Cour de cassation. Toutefois, il s'était refusé à proposer un tel système au Conseil d'État dans les termes suivants: « des considérations d'opportunité administrative nous retiennent en effet d'aligner le régime de l'État en sa qualité de gardien des détenus mineurs sur celui des parents. Vous sortiriez de votre rôle de juge administratif, à notre sens, en ne tenant aucun compte de la spécificité du service public pénitentiaire vis-à-vis duquel les exigences ne sauraient être exactement les mêmes que celles que le juge judiciaire fait peser sur les parents d'un enfant mineur ».

Le Conseil d'État semble n'avoir éprouvé aucune hésitation à le suivre sur ce terrain. Non seulement il affirme expressément « que la responsabilité de l'État du fait des services pénitentiaires en cas de dommage résultant du suicide d'un détenu, même mineur, peut être recherchée seulement en cas de faute » mais, au surplus, les *Tables du Recueil Lebon*<sup>68</sup> invitent à comparer cette solution avec ce qui se passe lorsque le mineur est placé hors du milieu carcéral et que s'appliquent alors les jurisprudences précitées GIE Axa Courtage et Garde des Sceaux, ministre de la justice c. Mutuelle assurance des instituteurs de France, c'est-à-dire un régime de responsabilité sans faute fondé notamment sur la garde.

---

<sup>67</sup> Concl. préc. aux Petites affiches.

<sup>68</sup> Lebon 2007 préc., p. 1072.

### **Les mineurs admis en hôpital de jour**

Comme le rappelle par exemple le Conseil d'État dans un arrêt récent<sup>69</sup>, l'hôpital de jour « est un mode de prise en charge hospitalier destiné à assurer des soins polyvalents mis en œuvre par une équipe pluridisciplinaire en un lieu ouvert à la journée selon une périodicité déterminée pour chaque patient ». Il est notamment (mais pas seulement) utilisé pour soigner des malades atteints de troubles psychiques dont l'état ne nécessite pas (ou ne nécessite plus) une hospitalisation permanente. Tel était le cas dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt qui vient d'être cité où un mineur atteint de troubles psychiques et faisant l'objet d'un suivi médical en hôpital de jour, ayant, comme tous les soirs, regagné son domicile, avait grièvement blessé sa mère lors d'une crise de démence. Son père et l'assureur de celui-ci avaient alors demandé au juge administratif de condamner le centre hospitalier à réparer les conséquences dommageables des faits ainsi commis.

Ils estimaient d'abord que la responsabilité sans faute du centre hospitalier était engagée sur le fondement du risque exceptionnel que faisait courir aux tiers l'utilisation de la méthode thérapeutique de l'hôpital de jour, tentant de tracer ainsi un parallèle entre cette méthode et celle des sorties d'essai des malades mentaux qui, depuis bien longtemps, donne lieu à un régime de responsabilité sans faute pour risque spécial<sup>70</sup>. Mais le Conseil d'État s'était déjà refusé à appliquer un régime de responsabilité sans faute fondé sur le risque aux dommages causés par les malades mentaux hospitalisés en service libre, considérant qu'il ne s'agissait pas là d'une méthode thérapeutique créant un risque spécial pour les tiers<sup>71</sup>. Il

---

<sup>69</sup> CE 17 févr. 2012, Société MAAF assurances et P., n° 334766, AJDA 2012. 355; *ibid.* 1665, étude H. Belrhali-Bernard ; RDSS 2012. 563, note C. Marliac ; DA 2012, n° 60, note H. Muscat ; JCP Adm. 2012, n° 2182, note H. Mauliat ; *ibid.* n° 2176, comm. 6 par E. Péchillon.

<sup>70</sup> CE 13 juill. 1967, Département de la Moselle, n° 65735, Lebon p. 341; AJDA 1968. 419, note J. Moreau ; D. 1967. 675, note F. Moderne; RD publ. 1968. 391, note M. Waline ; RDSS 1968. 108, note J. Imbert.

<sup>71</sup> CE 30 juin 1978, Hôpital psychiatrique départemental de Rennes c. Dame Clotault, n° 99514, Lebon p. 288; RDSS 1978. 508, concl. M. Morisot ; AJDA 1978. 556, chron. O. Dutheillet de Lamothe et Y. Robineau.

est donc logique que, pour la même raison, il s’y soit refusé s’agissant de la méthode thérapeutique de l’hôpital de jour.

Ils estimaient ensuite, et cela nous ramène à notre propos, que la responsabilité sans faute du centre hospitalier pouvait être également engagée sur le fondement de la garde. Le Conseil d’État s’y refuse aussi en relevant que l’admission du mineur en hôpital de jour n’a pas eu pour effet de transférer au centre hospitalier la responsabilité d’organiser, diriger et contrôler la vie de ce mineur qui se trouvait, à la sortie de l’hôpital de jour, sous la garde de son père. Il est vrai que le dommage avait été commis, on l’a déjà indiqué, le soir alors que le mineur avait quitté l’hôpital et regagné son domicile. Mais il nous semble que la solution aurait été identique s’il avait été commis alors même que le mineur était toujours à l’hôpital et avait par exemple agressé un autre patient, l’hospitalisation en hôpital de jour ne donnant pas au centre hospitalier un véritable pouvoir juridique sur le mineur ou, plus généralement, sur le patient.

Plus délicate est sans doute la question de savoir s’il en va de même lorsque le malade mental est hospitalisé en permanence, notamment dans le cadre d’une mesure de contrainte, et s’il s’agit d’un adulte. Mais, pour le moment, la responsabilité sans faute du fait de la garde de l’administration n’a été appliquée qu’à des dommages causés par des mineurs. Le champ d’application de cette nouvelle jurisprudence est donc clairement demeuré limité. En revanche, son fondement reste incertain.

## **2. UN FONDEMENT QUI RESTE INCERTAIN**

Il est classique de classer les hypothèses de responsabilité sans faute en deux grandes catégories selon qu’elles rattachent à l’idée de risque ou à celle de rupture de

l'égalité devant les charges publiques<sup>72</sup>. Ainsi, en doctrine, R. Chapus<sup>73</sup> écrit par exemple que « deux types de responsabilité sans faute se distinguent de façon suffisamment marquée pour que ce qui les sépare l'emporte sur ce qu'ils ont de commun... Ces deux types de responsabilité sont ceux de la responsabilité pour risque et de la responsabilité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques ». De même, en jurisprudence, le plan de classement de la jurisprudence administrative (PCJA) que l'on trouve notamment sur le site internet du Conseil d'État et qu'applique le Recueil Lebon distingue, à la rubrique « *Fondement de la responsabilité* » et à propos de la responsabilité sans faute, entre la responsabilité fondée sur l'égalité devant les charges publiques et la responsabilité fondée sur le risque créé par certaines activités de puissance publique<sup>74</sup>. La question qui se pose alors est de savoir si la responsabilité de l'administration du fait des personnes placées sous sa garde constitue un nouveau fondement de la responsabilité sans faute ou est susceptible de relever de l'un ou de l'autre de ses deux fondements traditionnels que constituent le risque et la rupture de l'égalité devant les charges publiques<sup>75</sup>. Cette interrogation a donné lieu à un intense débat doctrinal dont la nature est avant tout théorique tant il est dépourvu de conséquences pratiques. Le moins que l'on puisse dire est qu'il n'a pas débouché sur un

---

<sup>72</sup> Même s'il est soutenu que le principe d'égalité devant les charges publiques est en réalité le fondement de l'ensemble des hypothèses de responsabilité sans faute, voire même de toutes les hypothèses de responsabilité. Sur cette question qu'il est hors de propos d'aborder ici, v., P. Delvolvé, Le principe d'égalité devant les charges publiques, LGDJ 1969, pp. 284 s. (le principe d'égalité devant les charges publiques et l'ensemble de la responsabilité sans faute) et pp. 371 s. (le principe d'égalité devant les charges publiques et l'explication générale de la responsabilité).

<sup>73</sup> R. Chapus, Droit administratif général, t. 1, Montchrestien 2001, 15e éd., p. 1336.

<sup>74</sup> Auxquelles s'ajoutent, il est vrai, la responsabilité encourue du fait de l'exécution, de l'existence ou du fonctionnement de travaux ou d'ouvrages publics et l'enrichissement sans cause.

<sup>75</sup> La même question se pose d'ailleurs à propos de la responsabilité du fait des lois inconstitutionnelles, c'est-à-dire à propos de la jurisprudence Gardedieu. Sur l'ensemble du problème, v., le pénétrant article de F. Melleray, Les arrêts GIE Axa Courtage et Gardedieu remettent-ils en cause les cadres traditionnels de la responsabilité des personnes publiques ?, *Terres du droit – Mélanges en l'honneur d'Y. Jégouzo*, Dalloz, 2009, p. 489.

consensus tant les positions développées se sont révélées antagonistes. Il est vrai que les deux thèses peuvent être soutenues car aucune des deux ne s'impose avec la force de l'évidence.

### ***2.1. La garde, un nouveau fondement de la responsabilité sans faute?***

Il est tentant d'affirmer que la responsabilité du fait de la garde d'autrui est devenu « le troisième fondement de la responsabilité sans faute, à côté de l'égalité devant les charges publiques et du risque »<sup>76</sup>. Il a même été soutenu que son irruption en 2005 et son développement fulgurant depuis lors étaient susceptibles, si on n'y prenait pas garde, d'entraîner une déstabilisation du risque<sup>77</sup>. Il a aussi été considéré que, de fondement de la responsabilité du fait d'autrui, la garde était devenue aussi, dans deux décisions concordantes du Conseil d'État, le fondement « de la responsabilité sans faute du fait des dommages accidentels de travaux publics subis par les tiers »<sup>78</sup>.

Cette dernière affirmation est discutable. Certes, dans les décisions *Commune de Bollène* qui sont les deux décisions en cause, il est affirmé que « le maître de l'ouvrage est responsable, même en l'absence de faute, des dommages que les ouvrages publics dont il a la garde peuvent causer aux tiers en raison tant de leur existence que de leur

---

<sup>76</sup> G. Lebreton, *Mise en garde contre l'irruption de la garde dans le droit de la responsabilité administrative*, D. 2007. 2817. V. par ex., dans le même sens, N. Droin, *Réflexions sur le concept de « garde », nouveau fondement de la responsabilité sans faute de l'État?*, JCP 2010, n° 455; N. Poulet-Gibot Leclerc, *La garde des mineurs et la responsabilité administrative personnelle*, RD publ. 2012. 67; S. Trigon, *La responsabilité du gardien, troisième voie de la responsabilité administrative sans faute?*, JCP Adm. 2007, n° 2330. C'est aussi la position de F. Melleray : « la jurisprudence GIE Axa Courtage semble ainsi avoir un régime juridique hybride irréductible aux catégories traditionnelles » (art. préc., p. 497).

<sup>77</sup> G. Lebreton, art. cit., p. 2817. V. égal., N. Poulet-Gibot Leclerc, art. cit., spéc. pp. 75 et s.

<sup>78</sup> M. Deguegue, note sous CE 3 mai 2006, *Ministre de l'écologie et du développement durable, Commune de Bollène et autres*, n° 261956 et CE 3 mai 2006, *Commune de Bollène, Syndicat intercommunal pour l'aménagement et l'entretien du réseau hydraulique du Nord Vaucluse*, n° 262046, AJDA 2007. 204.

fonctionnement ». Mais, comme l'a justement remarqué un auteur<sup>79</sup>, « d'une part, ce ne sont que des arrêts de sous-sections non référencés au Recueil Lebon. Si le Conseil d'État avait ainsi entendu révolutionner ce domaine de la responsabilité, il y aurait sans doute eu au moins une mention au Recueil. D'autre part, l'étude de la jurisprudence montre que les arrêts *Commune de Bollène* n'ont rien d'original. Dans de nombreux autres arrêts antérieurs dont certains ont fait l'objet d'une publication (dont les célèbres arrêts relatifs à l'affaire du barrage de Malpasset<sup>80</sup>), on trouve exactement le même considérant ». Dès lors, on peut raisonnablement soutenir que les arrêts *Commune de Bollène* sont loin d'avoir la portée qui leur a été prêtée et que la notion de garde n'est en rien devenue un nouveau fondement de la responsabilité sans faute du fait des dommages accidentels de travaux publics subis par les tiers.

Est également discutable l'affirmation selon laquelle le développement fulgurant de la responsabilité du fait de la garde menacerait la responsabilité sans faute fondée sur le risque au point de se substituer à elle. Le risque continue à fonder bon nombre d'hypothèses de responsabilité sans faute, y compris en matière de responsabilité du fait des mineurs placés au titre de l'ordonnance de 1945 relative à l'enfance délinquante où, comme on l'a vu plus haut, le Conseil d'État, s'opposant à son commissaire du gouvernement dans l'arrêt *Garde des Sceaux, ministre de la justice c. Mutuelle assurance des instituteurs de France*, a considéré que l'admission en la matière d'une responsabilité fondée sur la garde n'empêchait pas d'invoquer aussi une responsabilité fondée sur le risque spécial qui, dès lors, est loin d'avoir disparu en pratique<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> F. Lemaire, Du prétendu risque de disparition de la responsabilité pour risque en droit administratif, DA 2011, n° 18, p. 10.

<sup>80</sup> V. par ex., CE 28 mai 1971, Département du Var c. Entreprise Bec Frères, Lebon p. 419.

<sup>81</sup> V. tout dernièrement, CE 6 déc. 2012, Garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés c. Association JCLT, n° 351158, AJDA 2012. 2356.

Par ailleurs, évoquer le développement fulgurant de la responsabilité du fait de la garde est pour le moins exagéré puisque, comme on l'a vu également plus haut, son champ d'application demeure pour le moment bien limité.

Au total, la garde d'autrui n'est le fondement de la responsabilité sans faute de l'administration que lorsque sont en cause les dommages causés par quelques catégories de mineurs qui lui sont confiés où le recours à ce fondement permet d'aboutir à des solutions en harmonie avec celles dégagées par le juge judiciaire dans des hypothèses similaires, ce qui, en soi, est un objectif parfaitement louable. On peut dès lors en faire effectivement un troisième fondement de la responsabilité sans faute, à côté du risque et de la rupture de l'égalité devant les charges publiques, même s'il est loin d'avoir la même portée pratique. On peut aussi tenter de voir si elle n'est pas susceptible de s'insérer dans l'une des deux hypothèses traditionnelles de responsabilité sans faute.

### ***2.2 La garde, une insertion possible dans l'un des deux fondements traditionnels de la responsabilité sans faute?***

La thèse selon laquelle la responsabilité sans faute du fait de la garde relèverait de la responsabilité du fait de la rupture de l'égalité devant les charges publiques a été soutenue au moins par un auteur<sup>82</sup>. Partant de la distinction classique systématisée par C. Eisenmann<sup>83</sup> entre le fondement immédiat (ou direct) et le fondement médiat (ou réel) de la responsabilité, cet auteur considère que, si la garde est bien un fondement immédiat de la responsabilité sans faute des personnes publiques, elle n'en est pas le fondement médiat car, en réalité, elle relève du principe de l'égalité devant les charges publiques. Pour lui en effet,

---

<sup>82</sup> D. Meillon, Un nouveau fondement pour la responsabilité sans faute des personnes publiques : la garde d'autrui, RD publ. 2006. 1221.

<sup>83</sup> C. Eisenmann, Cours de droit administratif, LGDJ, 1983, t. II, pp. 861-862.

elle remplit les deux conditions minimales d'une telle responsabilité: l'activité dommageable a servi l'intérêt général; le dommage est anormal en ce sens que la victime subit une charge trop excessive pour qu'elle ait effectivement à la supporter<sup>84</sup>.

Le respect de cette seconde condition soulève toutefois bien des difficultés en matière de garde. D'une part, à supposer qu'elle soit effectivement exigée, encore faut-il qu'elle soit remplie. Pour l'auteur, il n'y a aucun problème car « les dommages causés par des mineurs placés auprès d'un organisme public... sont toujours des dommages anormaux »<sup>85</sup>. Comme cela a été noté, l'affirmation est « un peu rapide »<sup>86</sup>. D'autre part et surtout, le Conseil d'État, en matière de responsabilité du fait de la garde, n'exige pas que le préjudice soit anormal (comme il n'exige pas d'ailleurs que le préjudice soit spécial) alors que, normalement, il s'agit là d'une condition de la responsabilité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques<sup>87</sup>. C'est ce qui résulte sans ambiguïté possible d'un arrêt de 2008 dans lequel il est affirmé « que la réparation des préjudices causés par les mineurs dont la garde a été confiée à un service ou à un établissement... n'est pas subordonnée à l'exigence d'un caractère anormal et spécial »<sup>88</sup>. Il y a là un argument sérieux pour ne pas

---

<sup>84</sup> D. Meillon, art. cit., p. 1244.

<sup>85</sup> D. Meillon, art. cit., p. 1245.

<sup>86</sup> F. Melleray, art. cit., p. 497.

<sup>87</sup> En revanche et comme le souligne par ex., S. Hennette-Vauchez (V° Responsabilité sans faute, Rép. Resp. puiss. Publ. Dalloz, n° 40), le juge n'exige pas généralement que le dommage soit anormal lorsqu'il est subi par des collaborateurs du service public ou encore lorsqu'il est causé par des choses, des méthodes ou des situations dangereuses. Si l'on veut bien admettre que la première hypothèse correspond à une hypothèse de risque que l'on pourrait qualifier de professionnel et la seconde à des hypothèses de risques exceptionnels, cela peut conduire à la conclusion que, si l'exigence de l'anormalité du préjudice est quasi systématique en matière de responsabilité sans faute du fait d'une rupture de l'égalité devant les charges publiques, elle est loin de l'être en matière de responsabilité pour risque.

<sup>88</sup> CE 1er déc. 2008, Garde des Sceaux, ministre de la justice c. Lauze, préc.

voir dans la responsabilité du fait de la garde une responsabilité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques.

Relève-t-elle alors d'une responsabilité pour risque<sup>89</sup>? Tel est le point de vue développé par le commissaire du gouvernement Devys dans ses conclusions sur l'arrêt *GIE Axa Courtage*<sup>90</sup>. Il poursuit toutefois que, s'il s'agit d'une responsabilité pour risque, elle est « d'une nature différente de celles retenues jusqu'alors et qui nécessitent, sauf dans de rares matières (accidents de travaux publics, attroupements ou rassemblements), la présence d'un "risque spécial" né de situations dangereuses, de l'utilisation de choses dangereuses ou de méthodes dangereuses. Il n'y a plus là de risque créé, mais simplement un risque assumé inhérent à la mission de garde dont est chargée l'administration »<sup>91</sup>. Cette analyse a été reprise par C. Landais et F. Lenica dans leur chronique consacrée à l'arrêt *GIE Axa Courtage*<sup>92</sup> de même que dans notre commentaire de cet arrêt<sup>93</sup> dans lequel nous écrivions que, « à côté du risque professionnel ou du risque exceptionnel, il y aurait une troisième sous-catégorie, celle des hypothèses de responsabilité sans faute se rattachant à l'idée de risque assumé ou accepté: à partir du moment où l'administration a le pouvoir d'organiser, de diriger ou de contrôler la vie d'une personne, elle assume les risques que cette dernière peut faire courir aux tiers ».

---

<sup>89</sup> Étant entendu que l'argument qui vient d'être invoqué pour contester qu'elle puisse relever d'un régime de responsabilité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques (le fait que le dommage n'ait pas à être anormal) est loin d'avoir le même poids à propos de la responsabilité pour risque puisque, comme on vient de le souligner (v. la note 85), le dommage n'a pas en principe à présenter un tel caractère.

<sup>90</sup> Concl. préc. RFDA 2005. 600.

<sup>91</sup> Eod. loc.

<sup>92</sup> Chron. préc., AJDA 2005. 665.

<sup>93</sup> Note préc., RFDA 2005. 606.

Cette analyse a été critiquée<sup>94</sup>. En particulier, il a été souligné qu'« assumer un risque, c'est admettre consciemment de conduire une activité ou accepter une situation qui comporte des risques.

Dans ces conditions, si l'on excepte les hypothèses qui relèvent de la force majeure, on peine à concevoir qu'il puisse exister des risques engendrés par leurs activités qui ne soient pas assumés par les personnes publiques. Ne pouvant faire office de critère de sélection entre des victimes, la notion de risque assumé serait comme le cheval de Troie d'une généralisation de la responsabilité sans faute.

Son utilisation par le juge administratif marquerait la substitution définitive d'une logique de solidarité nationale fondée sur l'idée de risque assumé à la logique de responsabilité »<sup>95</sup>.

On peut rétorquer que la référence au risque assumé n'a jamais voulu dire que, chaque fois que l'administration prenait en charge, sous une forme ou sous une autre, une personne, elle allait réparer automatiquement les dommages qu'elle causait, ce qui, effectivement, reviendrait à généraliser la responsabilité sans faute. Elle veut simplement dire que, dans les hypothèses où l'administration ne le limite pas à lui fournir telle ou telle prestation mais exerce sur elle un pouvoir juridique tel qu'il lui permet d'organiser, de diriger ou de contrôler sa vie, elle accepte d'assumer les risques que cette personne est susceptible de causer. Or, la conception restrictive qu'a jusqu'ici le juge de ces hypothèses (elles ne concernent que des mineurs confiés à l'administration par décision de justice voire par décision administrative) semble prémunir contre tout risque d'une généralisation de la responsabilité sans faute.

---

<sup>94</sup> D. Meillon, art. cit., pp. 1242-1243 ; F. Melleray, art. cit., p. 493.

<sup>95</sup> D. Meillon, art. cit, p. 1243

Certes, la nouvelle catégorie de risque ainsi identifiée se distingue par certains de ses aspects des catégories déjà existantes. Mais on peut soutenir que c'était déjà le cas de ces dernières, le risque « professionnel » né de la collaboration d'une personne à une mission de l'administration n'étant pas exactement de la même nature que le risque « spécial » causé par les choses dangereuses, les méthodes dangereuses ou les situations dangereuses et ces trois dernières hypothèses présentant elles-mêmes un certain nombre de traits spécifiques. C'est le problème inhérent à toute tentative de classification des hypothèses de responsabilité sans faute sauf à accepter que, chaque fois qu'une nouvelle hypothèse apparaît sans s'intégrer parfaitement dans les hypothèses déjà existantes, il convient de l'ériger en hypothèse autonome, auquel cas l'énumération des hypothèses de responsabilité sans faute ne serait plus qu'un catalogue à la Prévert dépourvu d'un minimum de cohérence.