



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

Les prolongements de la jurisprudence GIE

Axa courtage

(CE, 17/12/2008, Mr. Lauze)

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I – La jurisprudence GIE Axa courtage : entre notion civiliste de garde et responsabilité pour risque spécial.....	4
A – Une transposition de la notion civiliste de garde.....	4
1 – La conception civiliste de la garde.....	4
2 – Les principes de l’arrêt GIE Axa courtage	4
B – L’articulation avec le régime basé sur le risque spécial de dommage	5
1 – La responsabilité pour risque spécial de dommage	5
2 – L’articulation des deux régimes de responsabilité	5
II – Les prolongement de la jurisprudence GIE Axa courtage	6
A – Les précisions de l’arrêt Lauze de 2008	6
1 – La garde : une notion extensive.....	6
2 – Le préjudice réparable : l’absence des conditions d’anormalité et de spécialité	6
B – Les précisions de l’arrêt Ministre de la justice c/ Association tutélaire des inadaptés	8
1 – Les faits de l’affaire.....	8
2 – La jurisprudence GIE Axa courtage applicable quelles que soient les victimes	8
CE, 17/12/2008, Mr. Lauze	9

INTRODUCTION

La responsabilité sans faute est l'une des particularités les plus remarquables de la responsabilité administrative. Celle-ci se composait, jusqu'à il y a peu, de la responsabilité sans faute pour rupture de l'égalité devant les charges publiques et de la responsabilité sans faute pour risque spécial de dommage. Cette dernière concernait notamment la responsabilité de l'Etat du fait des méthodes libérales de rééducation des jeunes délinquants. C'est dans ce dernier domaine que le Conseil d'Etat a inauguré en 2005 un nouveau type de responsabilité sans faute : celui fondé sur la garde.

Dans cette affaire, Mr. Lauze a été victime dans l'enceinte d'un lycée d'une agression de la part d'un mineur confié en vertu d'une mesure juridictionnelle d'assistance éducative au foyer d'action éducative de Nîmes, établissement relevant du ministre de la justice. L'intéressé a donc saisi le tribunal administratif de Nîmes afin d'obtenir réparation du préjudice ainsi subi, en se basant sur la jurisprudence GIE Axa courtage qui reconnaît la responsabilité de l'Etat du fait des agissements des mineurs en danger placés sur la base d'une transposition en droit administratif de la notion civiliste de garde. Le juge de première instance a, le 8 décembre 2006, condamné l'Etat à lui verser la somme de 2 500 €. Le ministre de la justice s'est donc pourvu en cassation devant le Conseil d'Etat. Le 17 décembre 2008, ce dernier a validé le jugement du tribunal administratif.

Avec cet arrêt, la Haute juridiction apporte d'utiles précisions à la jurisprudence GIE Axa courtage inaugurée en 2005. Cette dernière jurisprudence est venue créer une nouvelle hypothèse de responsabilité sans faute, en transposant la notion civiliste de garde en droit administratif. Concrètement, lorsqu'une décision de justice transfère à une personne publique la responsabilité d'organiser, diriger et contrôler la vie d'un mineur, cette personne est juridiquement responsable des conséquences dommageables des actes de ce mineur. Appliqué à l'origine aux mineurs placés dans le cadre de mesures d'assistance éducative, ce régime de responsabilité a été étendu aux mineurs délinquants. Précisons tout de suite que ce nouveau type de responsabilité sans faute ne fait pas disparaître le régime basé sur le risque spécial de dommage, ces deux régimes faisant l'objet d'une articulation complexe. La décision de 2005 a été utilement complétée par plusieurs solutions, dont celle objet du présent commentaire. Ainsi, l'arrêt Lauze vient apporter deux précisions : d'abord, la responsabilité de l'Etat fondée sur la garde est engagée même si l'établissement n'assurait pas la surveillance matérielle du mineur au moment des faits ; de plus, il n'est nul besoin que le préjudice soit anormal et spécial. Un autre arrêt rendu en 2009 a, enfin, décidé que ce régime de responsabilité s'appliquait quel que soit le statut de la victime : autrement dit, peu importe que celle-ci soit usager ou tiers par rapport au service public.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, les origines de la jurisprudence GIE Axa courtage (I), puis d'analyser, dans une seconde partie, ses prolongements (II).

I – LA JURISPRUDENCE GIE AXA

COURTAGE : ENTRE NOTION CIVILISTE DE GARDE ET RESPONSABILITE POUR RISQUE SPECIAL

La jurisprudence GIE Axa courtage est la transposition en droit administratif de la notion civiliste de garde (A). Elle vient utilement compléter les principes posés par l'arrêt Thouzellier en matière de risque spécial de dommage (B).

A – Une transposition de la notion civiliste de garde

Il faut, au préalable, définir la conception de la garde retenue par le juge judiciaire (1), avant d'analyser celle qui est adoptée par le juge administratif (2).

1 – La conception civiliste de la garde

La notion de garde est posée par l'article 1384 du Code civil. Elle signifie que les personnes, assumant la garde de mineurs, tels que les parents sont responsables des actes dommageables de ceux-ci. Le 29 mars 1991, l'assemblée plénière de la Cour de cassation a, par l'arrêt Blicq, posé un principe général selon lequel les dommages causés par un mineur placé par le juge des enfants dans un établissement privé engagent la responsabilité de ce dernier sur la base de la garde. Ces principes valent que le mineur relève du régime de l'assistance éducative ou de celui de l'enfance délinquante. Cette position du juge judiciaire s'inspirait directement de la jurisprudence administrative en matière de risque spécial de dommage. C'est par un mouvement inverse que le Conseil d'Etat a transposé en droit administratif la notion civiliste de garde.

2 – Les principes de l'arrêt GIE Axa courtage

Avant cet arrêt, les règles régissant ce secteur de la responsabilité administrative était relativement variées. Ainsi, les dommages causés par un mineur placé en danger relevaient de la faute prouvée, alors que les dommages causés par un mineur délinquant étaient soumis au régime du risque spécial de dommage. Le 11 février 2005, par un arrêt de section GIE Axa courtage, le Conseil d'Etat reprend à son compte la notion de garde créée en droit privé. Ainsi, la personne qui est dotée du pouvoir juridique « d'organiser, diriger et contrôler la vie du mineur » doit assumer les conséquences dommageables des actes de ce mineur. Il s'agit d'une responsabilité objective applicable dès lors que la personne assume la garde du mineur. En d'autres termes, la décision de confier la garde du mineur à une personne publique transfère à cette dernière la responsabilité de celui-ci. Cette responsabilité n'est écartée qu'en cas de faute de la victime ou de cas de force majeure. Comme le relevait le professeur Lachaume, l'objectif de ce nouveau régime est d'assurer la socialisation du risque, en permettant l'indemnisation des victimes des dommages causés par un mineur dont la garde relève non pas de ses parents mais de l'Administration. Il y a donc une sorte de transfert de responsabilité entre cette dernière et les parents. Appliqué à 2005 aux mineurs placés dans le cadre de mesures d'assistance éducative, ce régime a, ensuite, été étendu aux dommages causés par les mineurs délinquants faisant l'objet d'un placement sur la base de l'ordonnance du 2 février 1945 (CE, 1^o/02/2006, Ministre de la justice c/ MAIF). Bien que proche du régime basé sur le risque spécial de dommage, il s'agit là d'une nouvelle hypothèse de responsabilité sans faute. Pour autant, ce nouveau régime ne fait pas disparaître celui fondé sur le risque spécial de dommage.

B – L’articulation avec le régime basé sur le risque spécial de dommage

La définition du régime de responsabilité applicable en matière de risque spécial de dommage doit d’abord nous retenir (1). Il sera, ensuite possible, d’analyser l’articulation entre ces deux régimes de responsabilité (2).

1 – La responsabilité pour risque spécial de dommage

Cette jurisprudence a été inaugurée à l’occasion d’évasion de jeunes délinquants de centre d’éducation semi-ouvert. Le juge considère que les méthodes libérales de rééducation font peser sur les tiers un risque spécial de dommage (CE, sect., 3 février 1956, *Thouzellier*). En effet, si ce type de méthode de rééducation améliore la réinsertion des intéressés, il rend aussi plus facile leur évasion. Le juge estime donc juste que la société prenne en charge la réparation des dommages qu’ils pourraient causer à l’extérieur de l’établissement. Quant au champ d’application de cette jurisprudence, il faut préciser qu’elle ne concerne que les mineurs délinquants visés par l’ordonnance du 2 février 1945. En revanche, elle concerne aussi bien les institutions publiques que privées habilitées. Quant aux victimes, il peut s’agir des tiers résidant dans le voisinage, mais aussi de toutes autres personnes, ce qui pose la question de la difficulté d’appréciation lorsque les actes délictueux ont été commis longtemps et loin du centre d’éducation. Cette jurisprudence a été étendue à d’autres hypothèses ne concernant pas les mineurs délinquants. Il en va, ainsi, des sorties d’essai pour des malades mentaux destinées à les réadapter progressivement à la vie normale, ou encore des permissions de sortir pour les détenus en vue de favoriser le maintien des liens familiaux et de préparer leur réinsertion sociale. Il faut, enfin, noter le cas des méthodes de protection policière assurée à diverses personnalités.

Comment cette jurisprudence s’articule-t-elle, alors, avec le régime de responsabilité fondé sur la garde ?

2 – L’articulation des deux régimes de responsabilité

L’arrêt de 2006 Ministre de la justice c/ MAIF précise ce que doit être l’articulation entre ces deux régimes de responsabilité. Ainsi, le régime fondé sur la garde ne fait pas disparaître celui basé sur le risque spécial. Le Conseil d’Etat établit, alors, un régime de cumul de responsabilités et de régime entre la responsabilité sans faute du gardien et la responsabilité sans faute pour risque spécial de l’Etat. En d’autres termes, la victime a le choix entre ces deux options. L’articulation de ces deux régimes pose, cependant, des difficultés. Ainsi, face à un dommage causé par deux mineurs, l’un relevant de la législation sur l’enfance en danger, l’autre de celle sur l’enfance délinquante, il y aura un partage de responsabilité entre l’Etat et l’établissement assumant la garde afin de tenir compte de la participation conjointe des deux types de mineurs en cause. Par ailleurs, si la victime se retourne contre l’établissement pour obtenir réparation du dommage, celui-ci pourra, par la suite, se retourner contre l’Etat, par le biais d’une action récursoire, afin d’obtenir que ce dernier assume la part du dommage relevant du mineur délinquant. Et, inversement.

La jurisprudence GIE Axa courtage a fait l’objet de multiples applications, dont certaines, telles que la décision étudiée, apportent d’utiles précisions.

II – LES PROLONGEMENTS DE LA JURISPRUDENCE GIE AXA COURTAGE

L'arrêt étudié vient préciser sur deux points la jurisprudence de 2005 : d'abord sur la notion de garde, ensuite sur la nature du préjudice (A). Un arrêt rendu l'année suivante étend le champ d'application de ce régime s'agissant des victimes (B).

A – Les précisions de l'arrêt Lauze de 2008

L'arrêt Lauze du 17 décembre 2008 permet au Conseil d'Etat de préciser la notion de garde (1) et celle du préjudice réparable (2).

1 – La garde : une notion extensive

Dans cette affaire, le jeune Lauze a été agressé par un mineur dont la garde avait été confiée, sur la base de la législation en matière d'assistance éducative, au foyer d'action éducative de Nîmes, établissement relevant de l'Etat. La particularité de cette affaire est que l'agression a eu lieu non dans ce foyer, mais dans le lycée agricole de Rodilhan. La question posée est donc de savoir si l'établissement assumant la garde de ce mineur est responsable, même lorsque le dommage a été causé alors que le mineur était sous la responsabilité du lycée et que le foyer d'action éducative n'en assumait pas la garde matérielle. Pour le ministre de la justice, en pareille hypothèse, l'Etat ne saurait voir sa responsabilité engagée. Cette position n'est, cependant, pas celle qui est, conformément aux conclusions du commissaire du Gouvernement, retenue par le Conseil d'Etat. En effet, ce dernier adopte une conception extensive de la garde : ainsi, ce régime de responsabilité s'applique même si le mineur n'était pas, au moment de la réalisation du dommage, sous la garde effective et matérielle de l'établissement. En conséquence, la garde n'est forcément effective et matérielle ; elle doit seulement être théorique, abstraite et juridique. Ce faisant, la Haute juridiction reprend à son compte la conception civiliste de la garde s'appliquant aux parents : en effet, ces derniers sont responsables des actes de leurs enfants même si au moment des faits, ils n'en assuraient pas la surveillance matérielle. La seule possibilité pour l'Etat de se désister d'une partie de sa responsabilité consisterait à se retourner contre un tiers qui aurait concouru au dommage ou aurait manqué à ses obligations.

L'autre apport de cet arrêt concerne la notion de préjudice.

2 – Le préjudice réparable : l'absence des conditions d'anormalité et de spécialité

Il faut, au préalable, définir les notions d'anormalité et de spécialité. Ainsi, un préjudice est dit anormal s'il atteint un certain degré d'importance. En d'autres termes, il doit excéder les simples gênes que les membres de la collectivité doivent supporter sans compensation. En effet, indemniser tous les préjudices conduirait à une inaction de l'Administration, puisque chacun de ces agissements cause, à un point de vue ou à un autre, un dommage. Ainsi, lorsqu'il est confronté à une affaire, le juge détermine quelle est la part du préjudice qui est imputable aux inconvénients normaux de la vie sociale. Ensuite, pour être spécial, le préjudice doit n'atteindre que certains membres de la collectivité. Si le dommage frappe une communauté d'individus, le préjudice n'est pas spécial dans la mesure où tous les individus sont dans une situation identique par rapport au fait dommageable.

En l'espèce, le ministre de la justice considère que ce régime de responsabilité ne peut s'appliquer qu'en cas de dommage anormal et spécial. Mais, le Conseil d'Etat précise, par l'arrêt Lauze, que la responsabilité de l'Etat fondée sur la garde n'est pas soumise à une telle condition. En effet, comme le relevait le commissaire du Gouvernement, « la reconnaissance d'un régime de

responsabilité sans faute n'implique pas nécessairement l'exigence que le préjudice indemnisable soit anormal et spécial ».

Un arrêt rendu l'année suivant est venu, une nouvelle fois, compléter la jurisprudence GIE Axa courtage.

B – Les précisions de l’arrêt Ministre de la justice c/ Association tutélaire des inadaptés

Il faut, au préalable, relater ce que sont les faits de l’espèce (1), puis en venir au principe posé (2).

1 – Les faits de l’affaire

Cette affaire (CE, 13/11/2009, Ministre de la justice c/ Association tutélaire des inadaptés) met en cause trois mineurs et un majeur. Les trois mineurs ont été placés en septembre 2005 au foyer d’action éducative de Niort sur la base de l’ordonnance relative à l’enfance délinquante. Le majeur fait lui l’objet d’une mesure de protection judiciaire « jeune majeur ». Les premiers ont, ainsi, agressé le jeune majeur. La particularité de cette affaire est donc que tant les auteurs du dommage que la victime sont usagers du service public de la justice. Or, en principe, la victime usager d’un service public relève normalement d’un régime de responsabilité pour faute, dans la mesure où elle tire un bénéfice personnel du service. C’est en tout cas la position défendue par le ministre de la justice pour justifier l’inapplicabilité de la jurisprudence GIE Axa courtage. Une nouvelle fois, le Conseil d’Etat adopte une position très favorable aux victimes.

2 – La jurisprudence GIE Axa courtage applicable quelles que soient les victimes

Dans cette affaire, la Haute juridiction pose le principe selon lequel la jurisprudence GIE Axa courtage est applicable quelle que soit le statut de la victime : en d’autres termes, le régime de responsabilité fondé sur la garde s’applique tant aux tiers par rapport au service public qu’aux usagers. Cette position est confortée par deux arguments. Le premier implique de dire que lorsque la victime du dommage est elle-même usager de la protection judiciaire de la jeunesse ; elle se trouve donc, tout comme les auteurs de l’agression, dans un état de vulnérabilité. Imposer, en conséquence, un régime de responsabilité pour faute pourrait, alors, paraître choquant. De plus, la Cour de cassation a jugé que le régime basé sur la garde était applicable à toutes les victimes, que ces dernières soient usagers ou tiers par rapport au service (C. Cass., 20/01/2000, Topique). C’est cette position que prend le juge administratif, ce qui permet une unification des régimes applicables devant les deux ordres de juridiction. En d’autres termes, ce qui compte est le statut de l’auteur de dommage et non celui de la victime. Ainsi, que celle-ci soit tiers ou usager par rapport au service, le régime de responsabilité fondé sur la garde trouve à s’appliquer.

CE, 17/12/2008, MR. LAUZE

Vu le pourvoi, enregistré le 16 février 2007 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté par le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE ; le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE, demande au Conseil d'Etat d'annuler le jugement du 8 décembre 2006 par lequel le tribunal administratif de Nîmes a, d'une part, condamné l'Etat à verser à M. John A une somme de 2 500 euros en réparation du préjudice qu'il a subi après avoir été victime d'une agression commise par un mineur confié à la garde des services de la protection judiciaire de la jeunesse du Gard et, d'autre part, mis à la charge de l'Etat le versement de la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. John A a été victime, dans l'enceinte du lycée agricole de Rodilhan où il était scolarisé, d'une agression commise par un mineur dont la garde avait été confiée, en vertu d'une mesure d'assistance éducative prise par le juge des enfants en application de l'article 375 du code civil, au foyer d'action éducative de Nîmes, service relevant de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse du ministère de la justice ; qu'à la suite de cette agression, au cours de laquelle il a été blessé au visage, M. A a recherché la responsabilité de l'Etat devant la juridiction administrative pour obtenir réparation de son préjudice ; que le tribunal administratif de Nîmes a, par un jugement du 8 décembre 2006, condamné l'Etat à lui verser une somme de 2 500 euros en réparation de son préjudice ; que le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE se pourvoit régulièrement en cassation contre ce jugement ;

Considérant que la décision par laquelle le juge des enfants confie la garde d'un mineur, dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative prise en vertu des articles 375 et suivants du code civil, à l'une des personnes mentionnées à l'article 375-3 du même code, transfère à la personne qui en est chargée la responsabilité d'organiser, diriger et contrôler la vie du mineur ; qu'en raison des pouvoirs dont l'Etat se trouve ainsi investi lorsque le mineur a été confié à un service ou établissement qui relève de son autorité, sa responsabilité est engagée, même sans faute, pour les dommages causés aux tiers par ce mineur et sans qu'y fasse obstacle la circonstance que le mineur ne se trouvait pas, au moment des faits, sous la surveillance effective du service ou de l'établissement qui en a la garde ; que cette responsabilité n'est susceptible d'être atténuée ou supprimée que dans le cas où elle est imputable à un cas de force majeure ou à une faute de la victime ; que, par suite, le tribunal administratif de Nîmes n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que la responsabilité de l'Etat était engagée en raison de l'agression commise à l'encontre de M. A, alors même que l'auteur de l'agression, confié au foyer d'action éducative de Nîmes, se trouvait, au moment des faits, sous la responsabilité et la surveillance du personnel du lycée agricole de Rodilhan ;

Considérant que la réparation des préjudices causés par les mineurs dont la garde a été confiée à un service ou à un établissement dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative n'est pas subordonnée à l'existence d'un caractère anormal et spécial ; que, par suite, en se bornant à relever, pour indemniser le préjudice subi par M. A, que ce préjudice trouvait sa cause dans l'agression dont il avait été victime de la part d'un mineur faisant l'objet d'une mesure d'assistance éducative, le tribunal administratif de Nîmes n'a pas commis d'erreur de droit ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE, n'est pas fondé à demander l'annulation du jugement attaqué ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3 000 euros que M. A demande au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

D E C I D E :



Article 1er : Le pourvoi du GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE, est rejeté.
Article 2 : L'Etat versera une somme de 3 000 euros à M. A en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.