



---

DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

---

**L'extension du champ d'application de la  
jurisprudence GIE Axa courtage  
(CE, sect., 1°/02/2006, Ministre de la  
justice c/ MAIF)**

# TABLE DES MATIERES

---

TABLE DES MATIERES .....	2
Introduction.....	3
I – Un double fondement à la responsabilité de l’Etat.....	4
A – La responsabilité sans faute pour risque spécial de dommage. ....	4
1 – Les choses dangereuses.....	4
2 – Les méthodes dangereuses .....	4
B – La responsabilité sans faute fondée sur la garde .....	6
1 – La conception civiliste de la garde.....	6
2 – Les principes de l’arrêt GIE Axa courtage .....	6
II – La jurisprudence Ministre de la justice c/ MAIF : entre précisions originales et règlement d’espèce traditionnel.....	7
A – Des précisions utiles.....	7
1 – L’extension du champ d’application de la jurisprudence GIE Axa courtage .....	7
2 – L’articulation des deux régimes de responsabilité .....	7
B – Un règlement traditionnel du litige.....	9
1 – L’admission de la responsabilité pour risque spécial de dommage .....	9
2 – Les caractères du préjudice .....	9
CE, sect., 1°/02/2006, Ministre de la justice c/ MAIF.....	10

# INTRODUCTION

---

La responsabilité sans faute est probablement l'une des spécificités les plus remarquables de la responsabilité administrative. Elle peut se fonder soit sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques, soit sur le risque. Dans cette dernière hypothèse, il existe quatre variétés de responsabilité : la responsabilité au profit des collaborateurs des services publics, celle au profit des tiers victimes d'accidents de travaux publics, la responsabilité de l'Etat du fait des attroupements et rassemblements, et, enfin, celle pour risque spécial de dommage. C'est cette dernière hypothèse qui est en cause dans l'arrêt étudié.

Dans cette affaire, un mineur délinquant, dont la garde avait été confiée à l'association L'Igloo, a causé, dans la nuit du 14 au 15 juin 1998, un incendie dans la maison de Mr. L'Huissier. L'intéressé et son assureur ont demandé à l'assureur de l'association concernée la réparation du préjudice subi. La MAIF a fait droit à cette demande, puis s'est retournée contre le ministre de la justice pour obtenir le remboursement des sommes versées. Ayant rejeté cette demande, la MAIF a saisi le tribunal administratif de Caen. Celui-ci, le 11 juillet 2001, a condamné l'Etat à rembourser une partie de la somme versée. Jugeant l'indemnité insuffisante, l'assureur a fait appel devant la cour administrative d'appel de Nantes. Cette dernière a, le 19 février 2004, augmenté l'indemnité à la charge de l'Etat. Le ministre de la justice a donc fait appel de cette décision devant le Conseil d'Etat. Ce dernier, par un arrêt de section rendu le 1<sup>er</sup> février 2006, valide l'arrêt rendu par la cour d'appel en se fondant sur la responsabilité pour risque de l'Etat du fait de l'emploi de méthodes dangereuses de rééducation.

Avec cet arrêt, le Conseil d'Etat enrichi le régime de responsabilité s'appliquant aux dommages causés par des mineurs bénéficiant de méthodes libérales de rééducation. Plus précisément, deux types de responsabilité sans faute peuvent être invoqués. D'abord, celui traditionnel fondé sur le risque spécial de dommage : ce type de responsabilité de la puissance publique a été inauguré à l'occasion des choses et situations dangereuses ; puis, il a été étendu aux dommages causés par l'emploi de méthodes d'éducation libérales s'agissant aussi bien de délinquants que de malades mentaux. C'est ce type de responsabilité que retient le Conseil d'Etat en l'espèce. Mais, l'arrêt reconnaît aussi la possibilité d'engager la responsabilité de l'Administration sur la base de la garde du mineur confiée à la personne chargée de sa rééducation. Ce faisant, la Haute juridiction étend la responsabilité fondée sur la garde inaugurée par la jurisprudence GIE Axa courtage aux mineurs délinquants. L'arrêt étudié pose l'existence d'un cumul entre les deux hypothèses de responsabilité sans faute

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, le double fondement de la responsabilité de l'Etat (I), puis d'analyser, dans une seconde partie, l'apport de l'arrêt Ministre de la justice c/ MAIF (II).

# I – UN DOUBLE FONDEMENT A LA RESPONSABILITE DE L'ETAT

---

Le Conseil d'Etat retient ici un double fondement à la responsabilité de l'Etat. Ainsi, cette dernière peut être engagée sur la base traditionnelle de la responsabilité sans faute du fait d'un risque spécial de dommage (A). Mais, la Haute juridiction retient aussi, en étendant son champ d'application, la responsabilité fondée sur la notion de garde, telle qu'elle résulte de la jurisprudence GIE Axa courtage (B).

## A – La responsabilité sans faute pour risque spécial de dommage.

A l'origine, ces solutions concernaient uniquement les choses dangereuses (1). Puis, elle a été étendue aux méthodes dangereuses (2).

### 1 – Les choses dangereuses

La jurisprudence admet la possibilité d'engager la responsabilité sans faute de l'Administration du fait des choses dangereuses. Il faut ici préciser que toute chose peut, à un point de vue ou à un autre, présenter un caractère de dangerosité. Le juge ne retient donc que les choses suffisamment dangereuses. Il en va, ainsi, d'abord, des explosifs (CE, 28 mars 1919, *Regnault-desroziers*) et des armes dangereuses (CE, ass., 24 juin 1949, *Lecomte et franquette et Daramy*). Cette dernière hypothèse vise l'usage par la police d'armes comportant des risques exceptionnels pour les personnes et les biens. Cela concerne toutes les armes, mais pas les engins tels que les grenades lacrymogènes. De plus, pour que la responsabilité de l'Administration soit engagée, les dommages doivent excéder par leur gravité les charges qui doivent normalement être supportées par les particuliers en contrepartie des avantages résultant de l'existence du service de la police. Il importe, enfin de distinguer la situation des personnes au regard de l'opération de police (CE sect., 27 juillet 1951, *Dme Aubergé et Dumont*). Ainsi, la responsabilité sans faute de l'Administration ne peut être engagée que si la personne est étrangère à l'opération de police. Dans le cas contraire, il s'agit d'une responsabilité pour faute simple.

Cette jurisprudence s'applique aussi aux ouvrages dangereux tels que les ouvrages de transport, de distribution de l'électricité, du gaz et de l'eau, et certains types de tronçons de route en raison de la gravité exceptionnelle des risques auxquels ses usagers sont exposés du fait de sa conception. Cette hypothèse concerne aussi bien les usagers que les tiers.

Par la suite, ces solutions ont été étendues aux méthodes libérales de rééducation.

### 2 – Les méthodes dangereuses

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 vise 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.

Le Conseil d'Etat retient, en l'espèce, un autre fondement possible à la responsabilité de l'Etat.

## B – La responsabilité sans faute fondée sur la garde

Ce type de responsabilité est d'origine civiliste. Il faut donc, 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 étaient 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.

Les deux régimes de responsabilité ainsi présentés trouvent tous deux à s'appliquer en l'espèce. C'est en tout cas l'apport de l'arrêt *Ministre de la justice c/ MAIF*. Le second régime n'a pas fait disparaître le premier.

# II – LA JURISPRUDENCE MINISTRE DE LA JUSTICE C/ MAIF : ENTRE PRECISIONS ORIGINALES ET REGLEMENT D’ESPECE TRADITIONNEL

---

L’arrêt étudié vient compléter la jurisprudence GIE Axa courtage de façon innovante (A). En revanche, le règlement du litige est lui traditionnel (B).

## A – Des précisions utiles

Cet arrêt étend d’abord le champ d’application de la jurisprudence Axa Courtage (1). Puis, il pose le principe que ce nouveau régime de responsabilité ne fait pas disparaître celui basé sur le risque spécial de dommage (2).

### 1 – L’extension du champ d’application de la jurisprudence GIE Axa courtage

A l’origine, ce nouveau régime de responsabilité fondé sur la garde concernait uniquement les mineurs placés dans le cadre de mesures d’assistance éducative. L’arrêt de 2006 l’étend aux dommages causés par les mineurs délinquants faisant l’objet d’un placement sur la base de l’ordonnance du 2 février 1945.

Deux autres arrêts viendront ultérieurement poursuivre l’extension de son champ d’application. Ainsi, l’arrêt Lauze du Conseil d’Etat du 17 décembre 2008 viendra répondre à la question de savoir si l’établissement assumant la garde d’un mineur est responsable, même lorsque le dommage a été causé alors que le mineur n’était pas sous sa surveillance matérielle au moment du dommage. C’est une réponse positive qui est apportée par le Conseil d’Etat. En conséquence, la garde n’est forcément effective et matérielle ; elle doit seulement être théorique, abstraite et juridique. Dans l’autre affaire (CE, 13/11/2009, Ministre de la justice c/ Association tutélaire des inadaptés), 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 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.

Cet arrêt apporte aussi un autre précision.

### 2 – L’articulation des deux régimes de responsabilité

L’arrêt étudié 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.

Venons-en maintenant à la solution d'espèce.

## B – Un règlement traditionnel du litige

Le juge administratif retient la responsabilité pour risque spécial de dommage (1), puis admet l'indemnisation de Mr. L'Huissier (2).

### 1 – L'admission de la responsabilité pour risque spécial de dommage

Il faut d'abord revenir sur les faits de l'espèce. Dans la nuit du 14 au 15 juin 1998, un mineur, dont la garde avait été confiée à l'association L'Igloo, cause un incendie dans la maison de Mr. L'Huissier. Pour que la responsabilité pour risque de l'Etat soit retenue, il faut que les méthodes de rééducation employées soient la cause directe du dommage causé. En l'espèce, le Conseil d'Etat partage l'analyse de la cour administrative d'appel de Nantes au terme de laquelle les méthodes libérales de rééducation employées par l'association L'Igloo ont permis et facilité l'incendie causé par le jeune mineur. La responsabilité pour risque de l'Etat est donc engagée.

Mais, pour pouvoir être indemnisé, le préjudice subi par Mr. L'Huissier doit présenter certains caractères.

### 2 – Les caractères du préjudice

Il faut d'abord préciser que le préjudice doit être certain. Ainsi, ce n'est pas le cas de ceux dont la réalisation n'est qu'une éventualité. C'est, en revanche, le cas de la perte d'une chance, lorsque cette chance est sérieuse. Ceci dit, le préjudice peut être actuel ou futur.

Le préjudice peut être matériel ou moral. Dans le premier cas, il s'agit de dommages aux personnes ou aux biens. Ils se traduisent par une perte pécuniaire facilement mesurable. Dans le second, il peut y avoir des difficultés d'appréciation. Il peut s'agir de l'atteinte au droit moral des auteurs, des souffrances physiques éprouvées lors d'accidents corporels, du préjudice esthétique, des troubles dans les conditions d'existence, ou, encore, de la douleur morale, telle que celle provoquée par une décès.

Quant aux victimes pouvant être indemnisées, il peut s'agir aussi bien des victimes immédiates que des victimes par ricochet c'est-à-dire des personnes qui sont liées par un lien à la victime immédiate. Ce lien peut n'être pas juridique. C'est, par exemple, le cas des dommages résultant pour une personne de l'absence d'aide matérielle du fait du décès du conjoint.

En l'espèce, Mr. L'Huissier est la victime immédiate de cet incendie. En l'espèce, il s'agit de préjudice exclusivement matériel puisque l'intéressé a perdu sa maison d'habitation. Quant au préjudice, il apparaît comme certain.

L'Etat est donc condamné à rembourser à la MAIF le montant des indemnités qu'elle a du verser à Mr. L'Huissier au titre des réparations de sa maison. La requête du ministre de la justice est donc rejetée.

# CE, SECT., 1°/02/2006, MINISTRE DE LA JUSTICE C/ MAIF

---

Vu le recours, enregistré le 28 mai 2004 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté par le GARDE DES SCEAUX, **MINISTRE DE LA JUSTICE**, qui demande au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêt, en date du 19 février 2004, par lequel la cour administrative d'appel de Nantes a réformé le jugement du 11 juillet 2001 du tribunal administratif de Caen et a porté à 101 022,32 euros la somme que l'Etat est condamné à verser à la Mutuelle assurance des instituteurs de France, avec les intérêts au taux légal à compter du 12 octobre 2000 en remboursement de l'indemnité versée par elle en réparation du préjudice causé par l'incendie d'un bâtiment appartenant à M. X par un mineur confié à l'association « Igloo » dont la Mutuelle est l'assureur ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'un incendie a été provoqué dans la nuit du 14 au 15 juin 1998 dans une maison d'habitation appartenant à M. X située à Sallen (Calvados) par un mineur dont la garde avait été confiée, en vertu d'une mesure prise par le juge des enfants du tribunal de grande instance de Bobigny sur le fondement de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, à l'association « Igloo » dont le siège est à Sallen ; qu'à la suite de cet incendie, la victime et son assureur ont recherché la responsabilité de l'association ; que l'assureur de cette dernière, la Mutuelle assurance des instituteurs de France (MAIF), leur a versé la somme de 662 663 F (101 022, 32 euros), puis s'est retournée contre l'Etat en demandant au GARDE DES SCEAUX, **MINISTRE DE LA JUSTICE**, par lettre du 10 octobre 2000, le remboursement de la somme exposée ; que par l'arrêt du 19 février 2004 dont le ministre demande l'annulation, la cour administrative d'appel de Nantes a porté à 101 022, 32 euros la somme que l'Etat avait été condamné à payer à la MAIF, par un jugement du tribunal administratif de Caen et l'a assortie des intérêts au taux légal ;

Considérant, en premier lieu, 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, diriger et contrôler la vie du mineur ; qu'en raison des pouvoirs dont elle se trouve ainsi investie lorsque le mineur lui a été confié, sa responsabilité peut être engagée, même sans faute, pour les dommages causés aux tiers par ce mineur ; que l'action ainsi ouverte ne fait pas obstacle à ce que soit également recherchée, devant la juridiction administrative, la responsabilité de l'Etat en raison du risque spécial créé pour les tiers du fait de la mise en oeuvre d'une des mesures de liberté surveillée prévues par l'ordonnance du 2 février 1945 ; que par suite, en retenant que la généralisation de l'emploi des méthodes prévues par cette ordonnance crée un risque spécial pour les tiers et est susceptible, en cas de dommages causés aux tiers par les enfants confiés soit à des établissements spécialisés soit à une personne digne de confiance, d'engager, même sans faute, la responsabilité de la puissance publique à leur égard, la cour administrative d'appel de Nantes n'a commis aucune erreur de droit ;

Considérant, en second lieu, qu'en estimant que la mise en oeuvre, dans le cas du mineur qui a provoqué l'incendie litigieux, du régime de liberté surveillée prévu par l'ordonnance du 2 février 1945 était la cause directe et certaine du dommage subi par M. X et en déduisant, en l'absence de toute faute commise par l'association « Igloo », que l'Etat, au titre de l'action en garantie introduite par la MAIF, devait être condamné à rembourser l'indemnité versée à la victime par la MAIF, dont le montant

n'est pas contesté, la cour administrative d'appel de Nantes n'a pas davantage 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 de l'arrêt attaqué ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'Etat le versement à la MAIF de la somme de 2 250 euros qu'elle demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1er : Le recours du GARDE DES SCEAUX, **MINISTRE DE LA JUSTICE** est rejeté.

Article 2 : L'Etat versera à la MAIF la somme de 2 250 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.