



FALLAIT PAS faire du droit



La violation du secret professionnel par le service d'aide sociale à l'enfance, nouvelle hypothèse de présomption de faute
(CE, 17/10/2012, *Bussa*)

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I – La raison d’être du régime de la faute présumée	4
A – La difficulté pour la victime d’établir la faute de l’administration.....	4
B – Un régime qui s’applique généralement dans deux grands secteurs	5
II – L’instauration d’un nouveau cas de faute présumée : la violation du secret professionnel par le service de l’aide sociale à l’enfance	6
A – L’accès non autorisé à des informations protégées sur l’identité d’une enfant née sous X et adoptée	6
B - ... révèle une faute dans le fonctionnement du service de l’aide sociale à l’enfance	7
CE, 17/10/2012, <i>Bussa</i>	8

INTRODUCTION

Lorsque la responsabilité de l'administration est recherchée sur le terrain de la faute, les administrés doivent, en principe, prouver l'existence de celle-ci. Il en va différemment dans certaines hypothèses où le juge administratif reconnaît un régime de présomption de faute dans le cadre duquel c'est à l'administration d'établir qu'elle n'a pas commis de faute. L'arrêt *Bussa* vient donner une nouvelle illustration de ce mécanisme.

Dans cette affaire, Mme B a, le 7 novembre 1987, accouché sous X d'une petite fille qui a, par la suite, été adoptée par des parents venus des Alpes-Maritimes, lesquels l'ont prénommée Sophie. Lorsque cette dernière a atteint l'âge de 14 ans, Mme B a réussi à obtenir des informations sur sa nouvelle identité et sur celle de sa famille adoptive. Elle a, alors, pris contact avec sa fille biologique et s'est manifesté « *de façon insistante et répétée, au cours de plusieurs années, tant auprès de cette dernière que des membres de sa famille et de son entourage* ». Elle a même donné une certaine publicité à son parcours en intervenant dans les médias. La famille a, donc, recherché, devant le tribunal administratif de Nice, la responsabilité du département des Alpes-Maritimes à raison de la faute résultant de la divulgation par ses services à Mme B d'informations confidentielles relatives à la famille adoptive de Sophie. Le tribunal a, toutefois, rejeté leur recours le 27 janvier 2009. Un appel a été interjeté devant la cour administrative d'appel de Marseille qui, le 17 février 2011, a aussi rejeté leur requête. La famille de Sophie s'est, donc, pourvue en cassation devant le Conseil d'Etat qui, le 17 octobre 2012, a fait droit à sa requête en reconnaissant « *une faute dans le fonctionnement du service de l'aide sociale à l'enfance du département de nature à engager la responsabilité de ce dernier* ».

Pour parvenir à la reconnaissance de cette faute, la Haute juridiction ne s'est pas basée sur les éléments de preuve apportés par la victime, comme avait pu le faire la cour administrative d'appel de Marseille, mais a considéré qu'au vu de la conjonction de faits qui caractérisait cette affaire, le service d'aide sociale à l'enfance était présumé avoir commis une faute, constituée en l'espèce par la violation du secret professionnel. Traditionnellement cantonné aux dommages de travaux publics et aux services publics hospitaliers, le mécanisme de la faute présumée trouve ici une nouvelle illustration. Très protecteur des administrés, ce mécanisme conduit à renverser la charge de la preuve : c'est, en effet, à l'administration de prouver qu'elle n'a pas commis de faute. Le juge administratif y recourt, généralement, lorsqu'il est quasiment impossible pour la victime d'établir la réalité de la faute et quand le préjudice apparaît comme résultant, presque naturellement, du comportement de l'administration.

Il convient, donc, d'étudier, dans une première partie, la raison d'être du régime de la faute prouvée (I) et d'analyser, dans une seconde partie, la nouvelle hypothèse de présomption de faute que le Conseil d'Etat consacre en l'espèce (II).

I – LA RAISON D’ETRE DU REGIME DE LA FAUTE PRESUMEE

Le mécanisme de la faute présumée vise à pallier la difficulté dans laquelle la victime d’un dommage causé par l’administration peut se trouver pour établir une faute de cette dernière et ainsi engager sa responsabilité (A). Jusqu’à présent, ce régime s’appliquait dans deux grands secteurs (B).

A – La difficulté pour la victime d’établir la faute de l’administration

Le régime de la responsabilité pour faute repose, en droit administratif français, sur le principe de la faute prouvée. En d’autres termes, c’est au requérant qui souhaite engager la responsabilité de l’administration sur ce fondement d’apporter la preuve du comportement fautif de cette dernière. Ce mode d’administration de la preuve peut, toutefois, être de nature à « préserver » l’administration lorsque la faute est difficile à prouver. C’est pour cela que le juge administratif peut, si le demandeur apporte « *tous éléments de nature à établir devant le juge l’existence d’une faute* » et que ces éléments sont suffisamment sérieux sans être suffisants, user de ses pouvoirs d’instruction pour soit demander à l’autorité administrative de lui fournir des données complémentaires, soit ordonner une expertise. C’est ce que l’on nomme le caractère inquisitorial de la procédure administrative contentieuse.

Pour autant, il est apparu au juge administratif que la preuve de certaines fautes présente, pour la victime, malgré ses pouvoirs d’instruction, des difficultés excessives. Aussi, la jurisprudence a instauré des hypothèses de faute présumée dans le cadre desquelles la charge de la preuve est renversée. En d’autres termes, ce n’est plus à la victime de prouver qu’il y a eu une faute pour engager la responsabilité de l’administration, c’est à cette dernière de démontrer qu’elle n’a commis aucune faute pour s’exonérer de sa responsabilité. Si elle y parvient, sa responsabilité sera écartée. Dans le cas contraire, sa responsabilité sera engagée.

Le système de la faute présumée est généralement institué par le juge administratif dans des hypothèses où il est quasiment impossible pour la victime d’établir la réalité de la faute et où le préjudice apparaît comme résultant, presque naturellement, du comportement de l’administration. Ce régime constitue, alors, un mécanisme de secours permettant d’engager la responsabilité de l’administration dans des cas où il apparaîtrait choquant qu’il n’en fut pas ainsi en raison de l’incapacité de la victime de démontrer la réalité de la faute. Partant, l’analyse du droit positif permet de déceler deux grands terrains d’élection de la faute présumée.

B – Un régime qui s’applique généralement dans deux grands secteurs

Traditionnellement, il y existait deux grands terrains d’élection de la présomption de faute : les dommages de travaux publics et certains dommages causés par l’activité hospitalière.

Dans la première hypothèse, lorsqu’un dommage accidentel est causé aux usagers d’un travail ou d’un ouvrage public, tel qu’une route ou un édifice public, ceux-ci n’ont qu’à établir l’existence d’un lien de causalité entre le dommage et l’ouvrage. En effet, le juge considère que la faute de l’administration est présumée et que le dommage résulte d’un défaut d’entretien normal de l’ouvrage public, c’est-à-dire d’un défaut qui « *fait courir à l’usager ou au bénéficiaire un risque excédant ceux auxquels il doit normalement s’attendre lorsqu’il utilise l’ouvrage conformément à la destination de celui-ci* » (R. Odent). Le défaut d’entretien normal recouvre le défaut d’entretien proprement dit, mais aussi le vice de conception et l’aménagement anormal. Dès lors, en pareille hypothèse, c’est à l’administration de prouver qu’elle n’a pas commis de faute en démontrant qu’elle a correctement entretenu l’ouvrage de manière à s’exonérer de sa responsabilité. Il s’agit d’une présomption simple, c’est-à-dire d’une présomption qui peut être renversée par la preuve par l’administration de l’entretien normal de l’ouvrage.

Dans la seconde hypothèse, les avancées se sont faites plus progressivement. Le régime de la faute présumée a, d’abord, été appliqué aux dommages anormaux dont l’origine exacte est inconnue (CE, 18/11/1960, *Savelli*), puis aux dommages résultant de gestes courants à caractère bénin (CE, 23/02/1962, *Meier*). Ce régime a, ensuite, été étendu à l’ensemble des dommages inexplicables, dont principalement les infections contractées à l’hôpital, dites nosocomiales (CE, 09/12/1988, *Cohen*). Cette jurisprudence conduit à présupposer, en cas de dommage hors de proportion avec l’objet de l’intervention, l’existence d’une faute dans l’organisation ou le fonctionnement du service. L’on perçoit ici toute l’utilité du mécanisme de la faute présumée, tant la victime ne pourrait, si ce mécanisme n’existait pas, que difficilement prouver l’existence d’une faute de la part des services médicaux. Il convient de noter qu’en matière hospitalière, la présomption de faute tend à être irréfragable, c’est-à-dire à ne pas pouvoir être renversée : il est, en effet, très rare que l’administration puisse s’exonérer de sa responsabilité en démontrant qu’elle n’a pas commis de faute. La jurisprudence *Cohen* a depuis cédé sa place à un régime de responsabilité sans faute : ainsi, la loi du 4 mars 2002 a institué, en matière d’infections nosocomiales, à la charge des établissements de santé une responsabilité sans faute dont ils ne peuvent s’exonérer qu’en apportant la preuve d’une cause étrangère.

Tels étaient jusqu’à l’arrêt présentement commenté, les deux grands secteurs où la jurisprudence appliquait la règle de la faute présumée. L’arrêt du 17 octobre 2012 vient introduire une troisième application de ce mécanisme.

II – L’INSTAURATION D’UN NOUVEAU CAS DE FAUTE PRESUMÉE : LA VIOLATION DU SECRET PROFESSIONNEL PAR LE SERVICE DE L’AIDE SOCIALE A L’ENFANCE

Par cet arrêt, le Conseil d’Etat vient consacrer une nouvelle hypothèse de présomption de faute : il considère que l’accès non autorisé à des informations sur l’identité d’une enfant adoptée conservées par le service d’aide sociale à l’enfance (A) révèle une faute dans le fonctionnement de ce service (B).

A – L’accès non autorisé à des informations protégées sur l’identité d’une enfant née sous X et adoptée ...

Les règles qui régissent les informations sur l’identité d’une enfant adoptée sont, en France, posées par le code de l’action sociale et des familles. Celui-ci prévoit, ainsi, que les informations à caractère sanitaire et social sont protégées par le secret professionnel. Il dispose, par ailleurs, que les enfants d’une mère ayant accouchée sous X sont confiées, sur décision du président du Conseil général, au service de l’aide sociale à l’enfance du département. Et, c’est sous la responsabilité de cette autorité que sont conservés les renseignements recueillis à la naissance de l’enfant concernant ses mère et père biologiques, tout comme celles relatives à sa famille adoptive. C’est donc au service de l’aide sociale à l’enfance du département qu’incombe la protection des données relatives à une enfant adoptée, et, notamment, celles qui concernent sa nouvelle identité.

Or, en l’espèce, la mère biologique de la jeune Sophie a « pris contact avec [elle] alors que celle-ci était âgée de quatorze ans, et s’est manifestée de façon insistante et répétée, au cours de plusieurs années, tant auprès de cette dernière que des membres de sa famille et de son entourage et s’est à plusieurs reprises exprimée dans la presse sur l’enquête personnelle qu’elle avait menée pour retrouver l’enfant ». Ces circonstances attestent que l’intéressée est, d’une façon ou d’une autre, parvenue à obtenir des informations sur la nouvelle identité de sa fille biologique et sur sa famille adoptive. Le département étant la seule administration à détenir ces informations, l’origine de la « fuite » ne peut, en principe, provenir que de ses services. Dès lors, pour le juge administratif suprême, il y a là une faute dans le fonctionnement du service de l’aide sociale à l’enfance.

B - ... révèle une faute dans le fonctionnement du service de l'aide sociale à l'enfance

Au regard des obligations légales du département et des faits qui ont été relevés, le Conseil d'Etat décide que « *la circonstance que la mère biologique d'un enfant confié à sa naissance au service de l'aide sociale à l'enfance, puis adopté, ait eu connaissance des informations relatives à la nouvelle identité de cet enfant et à celle de ses parents adoptifs révèle une faute dans le fonctionnement du service de l'aide sociale à l'enfance du département de nature à engager la responsabilité de ce dernier* ». La Haute juridiction considère, ainsi, que les informations obtenues par la mère biologique de Sophie n'ont pu l'être que via les services du département, quelle qu'en soient les modalités. Cette position se comprend aisément quand l'on sait que le service d'aide sociale à l'enfance est la seule administration à détenir de telles informations et qu'une personne non autorisée est parvenue à y avoir accès comme l'attestent les circonstances de l'affaire. Le juge administratif suprême envisage, néanmoins, que la « fuite » puisse provenir d'une autre source. Aussi, admet-il que le département puisse s'exonérer de sa responsabilité en établissant que la divulgation de ces informations est imputable à un tiers ou à une faute de la victime. Cette nouvelle hypothèse de présomption de faute est donc simple.

Cet arrêt illustre le rôle particulièrement protecteur du mécanisme de la faute présumée. Il aurait été, ainsi, particulièrement difficile, en l'espèce, pour la famille adoptive de prouver la faute du département. En instaurant une nouvelle hypothèse de présomption de faute, le Conseil d'Etat vient protéger la jeune Sophie et sa famille en lui assurant une réparation quasi-automatique, sauf à ce que le département prouve l'existence d'une cause tierce à l'origine de cette « fuite » d'informations.

Pour en revenir aux faits de l'espèce, le Conseil d'Etat casse l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille et lui renvoie l'affaire pour l'évaluation du préjudice subi par Sophie et ses parents adoptifs.

CE, 17/10/2012, *BUSSA*

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 14 avril et 13 juillet 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour Mlle D...C..., demeurant..., à Nice (06100), M. A... C..., demeurant..., à Nice (06100) et Mme E...C..., demeurant..., à Nice (06100) ; les requérants demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 09MA01294 du 17 février 2011 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté leur appel contre le jugement n° 0506174 du 27 janvier 2009 par lequel le tribunal administratif de Nice a rejeté leur demande tendant à la condamnation du département des Alpes-Maritimes à verser la somme de 8 000 euros à Mlle D...C...et la somme de 5 000 euros chacun à M. et Mme C..., ses parents, en réparation du préjudice moral qu'ils ont subi du chef de la divulgation d'informations confidentielles relatives à l'adoption de Mlle C...;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à leur requête d'appel ;

3°) de mettre à la charge du département des Alpes-Maritimes la somme de 3 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que Mme B...a donné naissance dans l'anonymat à une fille le 7 novembre 1987 ; que celle-ci a été ultérieurement adoptée par M. et Mme C...qui l'ont prénommée Sophie ; que Mme B...a, courant 2001, obtenu des informations relatives au nouvel état civil de sa fille biologique et au nom de ses parents adoptifs ; qu'elle a dès lors pris contact avec Mlle D...C..., alors que celle-ci était âgée de quatorze ans, et s'est manifestée de façon insistante et répétée, au cours de plusieurs années, tant auprès de cette dernière que des membres de sa famille et de son entourage et s'est à plusieurs reprises exprimée dans la presse sur l'enquête personnelle qu'elle avait menée pour retrouver l'enfant ; que les requérants ont recherché devant le tribunal administratif de Nice la responsabilité du département des Alpes-Maritimes à raison de la faute résultant de la divulgation par ses services à Mme B...d'informations confidentielles relatives à la famille adoptive de sa fille biologique ; que le tribunal administratif a rejeté leur demande ; qu'ils se pourvoient en cassation contre l'arrêt par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté l'appel formé contre le jugement du tribunal administratif ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 133-4 du code de l'action sociale et des familles : " Les informations nominatives à caractère sanitaire et social détenues par les services des affaires sanitaires et sociales sont protégées par le secret professionnel " ; que, par ailleurs, il résulte de l'article 46 du code de la famille et de l'aide sociale, en vigueur à la naissance de Mlle D...C...et devenu l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles, que les pupilles de l'Etat, dont font partie les enfants dont la mère a souhaité préserver le secret de son identité lors de son accouchement, sont confiés, sur décision du président du conseil général, au service de l'aide sociale à l'enfance du département ; qu'aux termes de l'article 348-3 du code civil, le consentement à l'adoption donné par le conseil des familles des pupilles de l'Etat peut être reçu par le service de l'aide sociale à l'enfance lorsque l'enfant lui a été confié ; qu'enfin, l'article 62-1 du code de la famille et de l'aide sociale, inséré dans ce code par la loi du 6 juillet 1996 relative à l'adoption et devenu en 2002 l'article L. 224-7 du code de l'action sociale et des familles, dispose que sont conservés sous la responsabilité du président du conseil général les renseignements figurant dans le procès-verbal établi lors du recueil d'un enfant par le service de l'aide sociale à l'enfance et relatifs à l'identité des père et mère de cet enfant et à la volonté des intéressés de conserver le secret de leur identité ;

3. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, sous réserve de la mise en oeuvre des dispositions autorisant les autorités ou les services du département à communiquer les informations dont ils sont dépositaires, et en particulier de celles de l'article L. 224-7 du code de l'action sociale et des familles qui imposent au président du conseil général de transmettre au Conseil national pour l'accès aux

origines personnelles, sur la demande de ce dernier, les renseignements dont il dispose sur les pupilles de l'Etat qu'il a recueillis, il est interdit au service de l'aide sociale à l'enfance de divulguer de telles informations ;

4. Considérant que la circonstance que la mère biologique d'un enfant confié à sa naissance au service de l'aide sociale à l'enfance, puis adopté, ait eu connaissance des informations relatives à la nouvelle identité de cet enfant et à celle de ses parents adoptifs révèle une faute dans le fonctionnement du service de l'aide sociale à l'enfance du département de nature à engager la responsabilité de ce dernier, sauf à ce qu'il établisse que la divulgation de ces informations est imputable à un tiers ou à une faute de la victime ; que par, suite, en estimant que les requérants n'apportaient pas la preuve qui leur incombait que les services du département des Alpes-Maritimes auraient commis une faute de nature à engager la responsabilité de ce département, la cour administrative d'appel de Marseille a commis une erreur de droit ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, que l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille doit être annulé ;

6. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du département des Alpes-Maritimes la somme globale de 3 500 euros à verser à Mlle, M. et Mme C..., au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; qu'en revanche, ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge des requérants qui ne sont pas, dans la présente instance, la partie perdante ;

DECIDE :

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 17 février 2011 est annulé.

Article 2 : L'affaire est renvoyée à la cour administrative d'appel de Marseille.

Article 3 : Le département des Alpes-Maritimes versera une somme globale de 3 500 euros à Mlle, M. et Mme C...au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par le département des Alpes-Maritimes au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à Mlle D...C..., à M. A...C..., à Mme E... C... et au département des Alpes-Maritimes. Copie en sera adressée pour information à la ministre des affaires sociales et de la santé.