

Procédure civile - compétence du juge civil pour traiter de l'action récursoire du canton contre la commune dont dépend l'autorité de protection de l'adulte responsable - ATC (Juge de la Chambre civile) du 12 août 2021, Etat du Valais c. les communes X., Y. et Z. - C320 100

Compétence matérielle pour connaître de l'action récursoire fondée sur l'art. 19b al. 2 let. a cum 14 al. 6 LACC

- Le canton répond directement des actes et omissions illicites liés à l'exécution des mesures de protection de l'enfant et de l'adulte. L'action récursoire est régie par le droit cantonal (art. 454 CC) (consid. 4.1).
- Le canton dispose d'une double action récursoire (art. 19b al. 2 LACC) : contre la commune ou le groupement de communes responsable de l'autorité de protection de l'adulte concernée d'une part (let. a), contre le titulaire du mandat de protection d'autre part (let. b) (consid. 4.2).
- Vu le renvoi opéré par l'art. 19b al. 3 LACC, l'action récursoire contre le tuteur ou le curateur est régie par les art. 14 ss LRCPA (consid. 4.2).
- Malgré l'absence de renvoi exprès, l'action récursoire contre la commune est également régie par la LRCPA. Cette loi règle la responsabilité de l'Etat et des collectivités communales envers les tiers pour les actes de leurs agents accomplis dans l'exercice de leur fonction (art. 1 al. 1 let. a LRCPA). La notion de « tiers » inclut les personnes morales, les collectivités ou les établissements publics. Le canton, en tant que tiers, peut donc agir sur la base de la LRCPA contre la commune pour les actes ou omissions du personnel de l'autorité de protection de l'adulte qui dépend de cette collectivité publique (consid. 5.2-5.4).
- La LRCPA, qui instaure un régime de responsabilité de droit public, prescrit que ses actions sont de la compétence du juge civil, lequel applique le CPC (art. 19 al. 1 LRCPA) (consid. 5.4).

Sachliche Zuständigkeit für die Beurteilung der Rückgriffsklage nach Art. 19b Abs. 2 lit. a i.V.m. Art. 14 Abs. 6 EGZGB

- Der Kanton haftet direkt für widerrechtliche Handlungen oder Unterlassungen im Zusammenhang mit Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen. Der Rückgriff richtet sich nach kantonalem Recht (Art. 454 ZGB) (E. 4.1).
- Der Kanton verfügt über eine doppelte Rückgriffsklage (Art. 19 Abs. 2 EGZGB): einerseits gegen die Gemeinde oder den Gemeindeverband, die bzw. der für die Erwachsenenschutzbehörde verantwortlich ist (lit. a), andererseits gegen den Mandatsträger (lit. b) (E. 4.2).
- Kraft des Verweises in Art. 19b Abs. 3 EGZGB richtet sich die Rückgriffsklage gegen den Berufsbeistand oder Berufsvormund nach den Art. 14 ff. VG (E. 4.2).
- Obwohl ein ausdrücklicher Verweis fehlt, richtet sich die Rückgriffsklage gegen die Gemeinde ebenfalls nach dem VG. Dieses Gesetz regelt die Verantwortlichkeit des Staates und der Gemeinden gegenüber Dritten für die Handlungen ihre Amtsträger in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit (Art. 1 Abs. 1 lit. a VG). Als «Dritte» gelten auch juristische Personen, das Gemeinwesen oder öffentlich-rechtliche Anstalten. Der Kanton kann also als Dritter die Gemeinde für die Handlungen und Unterlassungen der von ihr abhängigen Erwachsenenschutzbehörde nach VG haftbar machen (E. 5.2-5.4).
- Das VG, welches eine öffentlich-rechtliche Haftung begründet, erklärt für diese Klagen die Zivilgerichte als zuständig, welche die ZPO anzuwenden haben (Art. 19 Abs. 1 VG) (E. 5.4).

Faits (résumé)

A. Entre 2008 et 2013, un curateur détourne à son profit plusieurs centaines de milliers de francs du patrimoine de son pupille. En décembre 2013, il est relevé de ses fonctions par l'autorité de protection de l'adulte compétente.

Plusieurs manquements sont reprochés à l'autorité de protection de l'adulte en lien avec la procédure de nomination des tuteurs et curateurs, la vérification des comptes, ainsi que le suivi et le traitement des dossiers.

B. En janvier 2019, le pupille saisit le juge de district d'une action en responsabilité contre l'Etat du Valais. Le canton appelle en cause l'ancien curateur, de même que le groupement de communes dont dépend l'autorité de protection de l'adulte concernée.

Le juge de district admet l'appel en cause contre l'ancien curateur et rejette celui dirigé contre les communes, en considérant que le juge civil n'est pas compétent à ce dernier égard. L'Etat du Valais recourt au Tribunal cantonal contre cette décision.

Considérants (extraits)

2. Le juge de première instance a considéré que le recourant pouvait se retourner, par une action récursoire réglée par le droit cantonal, contre la commune ou le groupement de communes responsable de l'autorité de protection concernée et contre le titulaire du mandat de protection (art. 454 al. 4 CC ; art. 14 al. 6 cum 19b al. 2 let. a et b LACC). Se référant à l'al. 3 de l'art. 19b LACC, il a relevé que le renvoi à la loi sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents (LRCPA ; RS/VS 170.1) ne s'appliquait qu'à l'action récursoire dirigée contre le curateur ou le tuteur, à non à celle introduite contre la commune ou le groupement de communes. Il a considéré que cette disposition était cohérente avec le champ d'application de la LRCPA qui ne traite à son art. 1 que de la responsabilité de l'Etat et des collectivités communales envers les tiers, ainsi que celle des agents - qui ne peuvent être que des personnes physiques - envers la

collectivité publique. Il en a déduit que sa compétence ne pouvait se fonder, pour l'action dirigée contre les intimées, sur l'art. 19 al. 1 LRCPA, compétence que cette loi attribue expressément au juge civil.

Examinant ensuite la nature de l'action récursoire litigieuse, il a relevé que la créance du recourant résultait d'une activité exercée dans un cadre public et que l'action impliquait une collectivité publique - le canton - qui répond en raison d'actes ou d'omissions d'une autorité administrative dépendant d'autres collectivités publiques - les communes - constatés dans une activité officielle de nomination et de surveillance d'un tuteur ou curateur. L'action n'était dès lors pas de nature civile au sens de l'art. 1 CPC.

Aucune autre disposition légale n'attribuant de surcroît la matière à la compétence du juge civil, le juge intimé a conclu à son incompétence *ratione materiae* et a refusé l'appel en cause des communes concernées.

3. Le recourant fait grief au juge intimé d'avoir retenu à tort que ses prétentions récursoires à l'encontre des intimées relèvent du droit public.

Selon lui, la nature juridique de l'action récursoire et des prétentions civiles invoquées permet de conclure que la compétence du juge civil est donnée. Le principe de la responsabilité est ancré expressément à l'art. 454 CC, dans le droit privé matériel. L'art. 19b LACC est de surcroît intitulé « responsabilité civile ». Le principe et le contenu de l'action récursoire du canton sont issus des prétentions civiles d'un tiers lésé par les agissements illicites de l'autorité de protection ou d'agents, prétentions qui se fondent sur le droit privé matériel. L'absence de renvoi à la LRCPA à l'art. 19b LACC n'est pas à interpréter comme un silence qualifié, qui exclurait toute compétence des tribunaux civils, tout comme le fait que la LRCPA ne règle spécifiquement que la responsabilité des communes envers les tiers ainsi que la responsabilité des agents envers les collectivités publiques.

A son avis, le droit récursoire du canton contre les collectivités publiques est réglé par l'art. 41 CO ; leur responsabilité se détermine plus précisément en vertu de l'art. 55 CO, ce conformément au Message du 25 juin 2008 accompagnant la législation d'application découlant de l'unification des procédures civile et pénale et du nouveau

droit de protection de l'enfant et de l'adulte. Il s'agit ainsi de droit matériel civil ; l'illicéité des actes ou omissions de l'autorité de protection ou de ses membres se juge essentiellement par rapport au CC et la LACC.

Le recourant en déduit que la sécurité du droit, ainsi que le droit matériel applicable aux prétentions litigieuses exigent que l'action récursoire soit soumise à la même compétence que la prétention principale, sous peine de nier sa véritable nature juridique.

4.1 Selon l'art. 454 CC, toute personne qui, dans le cadre de mesures prises par l'autorité de protection de l'adulte, est lésée par un acte ou une omission illicites a droit à des dommages-intérêts et, pour autant que la gravité de l'atteinte le justifie, à une somme d'argent à titre de réparation morale (al. 1). Les mêmes droits appartiennent au lésé lorsque l'autorité de protection de l'adulte ou l'autorité de surveillance ont agi de manière illicite dans les autres domaines de la protection de l'adulte (al. 2). La responsabilité incombe au canton ; la personne lésée n'a aucun droit à réparation envers l'auteur du dommage (al. 3). L'action récursoire contre l'auteur du dommage est régie par le droit cantonal (al. 4).

La prétention en responsabilité issue de l'art. 454 al. 1 et 2 CC est une créance de droit civil fédéral. Néanmoins, sa nature est de droit public ou est à tout le moins similaire à une créance de droit public (Mauchle, *Das Rechtsverhältnis zwischen dem Beistand und der Erwachsenenschutzbehörde*, 2019, n. 345 ; Hausheer/Wey, *Commentaire bâlois - CC I*, 6^e éd. 2018, n. 40 ad art. 454 ; Payot/Rosch, *Kurzkommentar ZGB*, 2^e éd. 2018, n. 2 ad art. 454-456). L'action récursoire de l'art. 454 al. 4 CC, quant à elle, n'est pas réglée par le droit privé fédéral mais uniquement par le droit cantonal (Mauchle, *op. cit.*, n. 343 ; Hausheer/Wey, n. 39 ad art. 454 ; Payot/Rosch, n. 11 ad art. 454-456). Pour déterminer si la compétence du juge civil est donnée, il convient ainsi d'examiner le régime de droit cantonal de l'action récursoire, et non pas la nature des prétentions soulevées sous l'angle de l'art. 454 al. 1 et 2 CC dans la procédure principale.

4.2 Selon l'art. 14 al. 6 LACC, la responsabilité - de l'autorité de protection - découlant des actes ou omissions illicites liés à la mise en œuvre des mesures de protection de l'enfant et de l'adulte (art. 454 CC) est régie par l'art. 19b qui s'applique par analogie. Ledit art. 19b prévoit,

à son al. 2, que le canton dispose d'une double action récursoire : contre la commune ou le groupement de communes responsable du service officiel de la curatelle concerné (let. a) ; contre le titulaire du mandat de protection (let. b). L'art. 19b al. 3 LACC précise que les conditions de l'action récursoire contre le curateur ou le tuteur officiel sont régies par les dispositions des art. 14 ss LRCPA. Il ne dit pas quelles dispositions régissent l'action récursoire contre la commune ou le groupement de communes.

4.3 Contrairement à ce que soutient le recourant et pour les motifs développés par le premier juge, il n'y a pas de matière civile au sens de l'art. 1 CPC dans l'action récursoire litigieuse qui implique une collectivité publique (le canton) qui doit répondre d'actes ou omissions d'une autorité administrative (l'APEA) dépendant d'autres collectivités publiques (les communes intimées) en rapport avec des activités exercées dans un cadre de droit public. La LRCPA, dont les actions sont de la compétence du juge civil (art. 19 al. 1), instaure néanmoins un régime de responsabilité de droit public (Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2^e éd. 2018, n. 1622 par renvoi à Gross, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, 2^e éd. 2001, p. 85 sv. ; Moor/Poltier, Droit administratif II, 3^e éd. 2011, p. 852). Il convient dès lors d'examiner si, au vu de l'énoncé de l'art. 19b al. 3 LACC, le renvoi à la LRCPA pour l'action récursoire contre le tuteur ou le curateur officiel exclut l'application de cette loi à l'action récursoire contre la commune ou le groupement de communes responsable du service officiel de la curatelle.

5.1 La LRCPA règle (art. 1 al. 1) : la responsabilité de l'Etat et des collectivités communales envers les tiers pour les actes de leurs agents accomplis dans l'exercice de leur fonction (let. a) ; la responsabilité des agents envers la collectivité publique pour le dommage qu'ils lui causent dans l'exercice de leur fonction (let. b). Dans la mesure où la responsabilité de la collectivité publique ou de ses agents relève du droit fédéral ou de prescriptions spéciales du droit cantonal, elle n'est pas applicable (al. 2). Selon l'art. 4 al. 1 LRCPA, l'Etat et les collectivités communales répondent du dommage causé illicitement à un tiers par un agent dans l'exercice de sa fonction.

Sous l'angle procédural en Valais, les actions fondées sur la LRCPA sont de la compétence du juge civil et le code de procédure civile est applicable (art. 19 al. 1 LRCPA). L'art. 84 al. 1 let. a de la loi sur la

procédure et la juridiction administratives du 6 octobre 1976 (LPJA ; RS/VS 172.6) prévoit que la juridiction civile est réservée pour les contestations relatives au droit à des dommages-intérêts, à la prétention pour tort moral et au droit de recours découlant de la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents. De telles contestations, de droit public, sont dès lors soumises au juge civil, dans ce que l'on appelle un « contentieux civil » par extension (Ducrot, *Le droit judiciaire privé valaisan*, 2000, p. 38 et 57).

5.2 En l'espèce, les prétentions en cause sont celles du canton à l'encontre de collectivités communales pour des actes (ou omissions) de leurs agents (les membres de l'APEA) constatés dans l'exercice de leur fonction. Contrairement aux considérations du premier juge, elles peuvent entrer dans le champ d'application de l'art. 1 al. 1 let. a LRCPA, si l'on doit reconnaître au canton la qualité de « tiers » au sens de cette disposition.

5.3 Or tel est bien le cas. En effet, dans un arrêt qui concernait le canton du Valais, le Tribunal fédéral a admis que la notion de « tiers » de la LRCPA pouvait inclure les collectivités publiques telles les communes ou le canton (arrêt 2C.4/2000 du 3 juillet 2003 consid. 2.2).

En outre, selon la loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (LRCF ; RS 170.32), qui a adopté le même régime général de responsabilité que celui prévu par la LRCPA (Message LRCPA, BSGC 77-2, session de janvier-février 1978, p. 197) et dont on peut dès lors s'inspirer (Zufferey, *La responsabilité des collectivités publiques valaisannes*, in *Journée juridique valaisanne 2002*, p. 2), la qualité de « tiers » inclut autant les particuliers que des personnes morales, des collectivités ou des établissements publics (Jaag, *SBVR I/3 - Staats- und Beamtenhaftung*, 3^e éd. 2017, n. 62 ; Berger, in *Haftpflichtkommentar*, Fischer/Luterbacher [édit.], 2016, n. 6 ad art. 3 VG ; Dubey/Zufferey, *Droit administratif général*, 2014, n. 1640).

La qualité de « tiers » doit dès lors être reconnue au recourant. Par conséquent, les prétentions qu'il fait valoir contre les communes intimées entrent dans le champ d'application de la LRCPA.

5.4 L'absence de renvoi exprès par la LACC à la LRCPA pour l'action récursoire de l'art. 19b al. 2 let. a LACC ne constitue pas une lacune

qualifiée dont il faudrait déduire que le législateur aurait voulu confier à des juridictions différentes le traitement des deux actions.

En effet, les actions fondées sur la LRCPA ont été confiées au juge civil parce qu'elles reprennent des notions de droit privé que les tribunaux civils sont mieux à même d'appliquer (Message LRCPA, BSGC 77-2, session de janvier-février 1978, p. 201). Or, ces motifs valent tant pour l'une que pour l'autre des deux actions de l'art. 19b al. 2 LACC. Cette solution est d'ailleurs en harmonie avec la LPJA qui réserve à la juridiction civile (art. 84 al. 1 let. a) les contestations relatives au droit de recours découlant de la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents. De plus, l'action du canton contre le titulaire du mandat de protection (qui n'est pas un agent du canton) s'apparente à celle de l'art. 1 al. 1 let. b LRCPA, soit l'action de la collectivité contre l'agent responsable, et le législateur a voulu la soumettre aux mêmes exigences de l'existence d'une faute intentionnelle ou d'une négligence grave (cf. message du Conseil d'Etat accompagnant la législation d'application découlant de l'unification des procédures civiles et pénales du nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte du 25 juin 2008, ch. 3.1.4). Cette volonté explique le renvoi de l'art. 19b al. 3 LACC, renvoi qui n'était pas nécessaire pour l'action contre la commune ou le groupement de communes responsable dès lors qu'elle entre dans le champ d'application de la LRCPA. Par conséquent, les prétentions récursoires du recourant, « tiers » au sens de la LRCPA, contre les collectivités communales intimées, qui entrent dans le champ d'application de la LRCPA, doivent relever du juge civil conformément à ce que prévoit l'art. 19 al. 1 LRCPA. La compétence du juge de district pour en connaître est par conséquent donnée.

On peut relever encore que la solution est en harmonie avec celle qui prévaut pour le régime de l'art. 5 al. 3 LP (art. 10 al. 2 de la loi d'application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, RS/VS 281.1 ; LALP), qui est la norme qui a servi de modèle pour l'art. 454 al. 3 CC (Hausheer/Wey, n. 39 ad art. 454 ; Fassbind, Orell Füssli Kommentar - ZGB, 3^e éd. 2016, n. 6 ad art. 454).

5.5 Le recours doit ainsi être admis. Les chiffres 1 et 4 du dispositif de la décision du 19 juin 2020 seront annulés et le dossier renvoyé au juge de district pour qu'il statue sur l'admission de l'appel en cause contre les communes intimées.