

Responsabilité pour faute et responsabilité sans faute de l'Etat

Introduction

La responsabilité est l'obligation qui incombe à l'auteur d'un dommage de le réparer.

En droit français, berceau commun du droit écrit dans les Etats africains, anciennes colonies françaises, la responsabilité de l'Etat n'est apparue que dans la seconde moitié du XIX^e siècle.

Le principe de la responsabilité reposant sur la notion de faute ou de culpabilité, était incompatible avec la souveraineté de l'Etat, puisque le Roi, c'est-à-dire le Souverain, ne pouvait mal faire. Comme l'écrivit à ce propos Laferrière, « le propre de la souveraineté est de s'imposer à tous sans qu'on puisse réclamer d'elle une compensation ».

Ainsi était consacrée l'irresponsabilité de la puissance publique, exception faite des dommages causés par les collectivités ou dans la gestion du domaine privé pour lesquels la réparation était admise suivant les règles du droit civil.

Il a fallu attendre 1873, pour que le Tribunal des Conflits, à travers l'arrêt Agnès BLANCO, abandonne le dogme de l'irresponsabilité de la puissance publique en ces motifs : « Considérant que la responsabilité qui peut incomber à l'Etat pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régit par les principes qui sont établis dans le code civil pour les rapports de particulier à particulier ; que cette responsabilité n'est ni générale ni absolue ; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés ».

Avec cet arrêt, le juge français reconnaît et consacre désormais la responsabilité de l'Etat sans toutefois distinguer entre la responsabilité fondée sur la faute (I) et la responsabilité sans faute (II).

I. La responsabilité pour faute

Pour la doctrine et la jurisprudence, la responsabilité pour faute constitue le régime de droit commun de la responsabilité de l'Etat.

La notion de faute pouvant elle-même susciter plusieurs définitions, il convient de lui donner la compréhension qui sied en l'espèce (A) avant de déterminer le régime de la responsabilité qu'elle peut engendrer (B).

A. La notion de faute

En l'absence d'une définition légale de la faute de l'Administration, le juge part du principe que l'Etat a en charge la satisfaction de l'intérêt général à travers les services publics et qu'il a l'obligation d'assurer le bon fonctionnement de ces services. Dès lors, l'inexécution ou la mauvaise exécution de ses obligations par l'Administration, constitue une faute.

Tout comme ses obligations, les fautes à la charge de l'Etat varient selon les services concernés et les circonstances de lieu et de temps. On peut distinguer entre les fautes constituant des illégalités (1) et les irrégularités sans rapport avec la loi (2), avec cette précision que dans tous les cas, la faute de l'Administration est toujours une faute de service (3).

1. Les fautes résultant de la violation de la loi

En France, si certaines violations de la loi n'étaient considérées que comme des fautes excusables, la jurisprudence du Conseil d'Etat dans son évolution, d'abord avec l'arrêt Driancourt du 26 janvier 1973, ensuite avec l'arrêt Imbert du 30 janvier 2013, a clairement arrêté « qu'en principe toute illégalité commise par l'Administration constitue une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat pour autant qu'il en soit résulté un préjudice direct et certain ».

Cette position est partagée par le juge Burkinabè le quel a, entre autres, dans l'affaire Kalmogo Léonard¹, décidé que les déductions opérées par la Direction des Affaires Contentieuses et du Recouvrement de l'Etat sur le montant des dommages-intérêts alloués à Kalmogo Léonard par l'arrêt n°08 du 21 mars 1995 de la Cour Suprême ne sont conformes à aucune disposition légale et constituent une faute. Ainsi, en France comme au Burkina, toute décision administrative qui viole le principe de légalité et entraîne un préjudice est une faute.

2. Les irrégularités fautives sans rapport avec la loi

La notion de l'intérêt général et les comportements des agents publics n'ayant pas de frontières connues et définitives il est impossible de les enfermer dans les seules dispositions législatives ou réglementaires en cours. Outre l'illégalité au sens formel, la doctrine et la jurisprudence estiment que la mauvaise organisation du service public, les carences, les négligences, les engagements non tenus, les renseignements erronés, les traitements discriminatoires, et tous autres faits ou situations anormaux peuvent constituer des fautes.

¹ C.E. ,10 octobre 2014

Dans l'affaire OUALY Antoinette du 11 février 1977, affaire dans laquelle le véhicule de la requérante, alors qu'il effectuait un transport de passagers, fut précipité dans un bas-fond en raison de la présence inopinée et non signalée d'un trou important dans la chaussée d'un pont, occasionnant d'importants dégâts matériels, la mort de quatre passagers et des blessures sur treize autres, la Cour Suprême de Haute Volta, s'inspirant de la jurisprudence française, a décidé que « l'excavation dont la profondeur, l'étendue et le caractère abrupt rendent périlleuse la circulation est de nature à engager la responsabilité de l'Administration à qui incombait le devoir de la signaler si elle ne pouvait procéder dans l'immédiat à la remise en l'état des lieux ».

Ainsi, même en l'absence d'une illégalité formelle, le juge se montre favorable à la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat pour tout comportement, fait ou situation pouvant être considérés comme fautes de service.

3. La notion de faute de service

La responsabilité de l'Administration s'analyse comme une responsabilité du fait d'autrui, puisqu'en tant que personne morale, l'Administration est toujours représentée par ses agents ou préposés, personnes physiques.

La responsabilité de l'Etat ne peut être engagée que si la faute commise par le préposé est une faute de service.

Pour J. RIVERO, la faute de service est « une défaillance dans le fonctionnement normal du service, incombant à un ou plusieurs agents de l'Administration, mais non imputable à eux personnellement ».

Dans la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat pour faute, le juge prend en compte le double souci de protéger la victime contre l'insolvabilité des agents publics et les agents eux-mêmes contre les poursuites abusives. A cet effet, il a restreint la notion de faute personnelle au point de la cantonner à la faute commise en dehors du service ou à la faute particulièrement lourde et inexcusable. La voie de fait et même les infractions pénales qui jadis étaient toujours des fautes personnelles, peuvent désormais constituer des fautes de service lorsqu'elles sont rattachées au service. Ainsi, pour un accident commis par le conducteur d'un camion de l'Administration, la victime peut demander réparation à la puissance publique².

B. Le régime de la responsabilité pour faute

La mise en jeu de la responsabilité pour faute de l'Etat est conditionnée par l'existence d'un préjudice et d'un lien de causalité entre le préjudice et la faute.

2. Arrêt THEPAZ, Arrêt Claire, TC 16 avril 1929, Rec 389

1. Le préjudice

Pour être réparable, le préjudice doit à la fois exister avec certitude, être spécial et anormal et consister dans l'atteinte à une situation juridiquement protégée.

En application du principe selon lequel l'intérêt est la mesure de l'action, seules les victimes d'un préjudice qui existe avec certitude peuvent en demander réparation. La certitude du préjudice s'entend non seulement du préjudice né et actuel, mais également du préjudice futur dont la réalisation paraît inévitable. Sont alors exclus du droit à réparation, les préjudices éventuels et les préjudices hypothétiques.

Le préjudice qui existe avec certitude doit en outre être anormal et spécial. Il est anormal lorsque de par son importance il excède les inconvénients ou servitudes que tous les membres de la société subissent en vue de rendre possible le vivre ensemble. Il est spécial, s'il ne concerne qu'un particulier ou certains membres de la collectivité, lesquels sont alors victimes d'une rupture d'égalité.

Enfin, il doit consister dans l'atteinte à un avantage protégé par la loi. En effet, le principe général de droit selon lequel nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude empêche celui qui est lui-même dans l'illégalité de demander réparation du dommage qu'il aurait dû éviter s'il s'était comporté correctement. Sont dès lors exclues du droit à réparation, les victimes qui occupent irrégulièrement un domaine public, ou celles qui se trouvent dans une situation précaire et révoquant ou encore celles qui en connaissance de cause, prennent le risque de s'exposer à un dommage prévisible.

2) Le lien de causalité

La responsabilité de la puissance publique n'est admise que lorsque qu'il existe un lien de causalité entre le préjudice et la faute de l'Administration.

Parmi les nombreuses théories permettant de déterminer le fait qui a causé le dommage, le juge a retenu la méthode dite « théorie de la causalité adéquate ». Selon cette théorie, la réalisation d'un dommage est attribuée à celui des faits dont on peut estimer d'après l'expérience que l'on a du « cours normal des choses », qu'il avait une vocation particulière à provoquer le dommage.

Le juge doit pour chaque cas s'assurer que le dommage provient directement du fait reproché à l'agent public et n'a pas son origine dans une autre cause qui est de nature à exclure la responsabilité de l'Administration.

a) La faute de la victime et le fait d'un tiers

Si de par sa propre faute, la victime a rendu le dommage inévitable, la responsabilité de l'Administration ne peut être retenue. Ainsi, l'exploitant d'un

établissement de danse qui n'avait pas lui-même respecté la réglementation destinée à assurer la sécurité du public ne peut prétendre à la réparation des dommages causés à ses clients par un incendie.

De même, si le fait d'un tiers a été reconnu comme ayant joué un rôle déterminant dans la réalisation du dommage, la responsabilité de l'Administration n'est pas admise.

Dans les deux hypothèses, l'exonération est soit partielle soit totale, selon que la faute de la victime ou le fait du tiers a contribué ou pas, avec celui de l'Administration, à la réalisation du préjudice. Dans l'arrêt *Ayants droit de Sidibé Souleymane* du 29 avril 2005, le Conseil d'Etat a décidé que le décès de la victime, provoqué par la foule pendant une bousculade à la sortie du stade municipal à la fin d'un meeting dans le cadre de la campagne pour l'élection présidentielle de 1998, est un homicide involontaire ; que toutefois, la responsabilité se trouve partagée entre d'une part les autorités communales qui n'ont pas pris toutes les dispositions nécessaires au maintien de l'ordre et de la sécurité publique afin qu'il n'en résulte pas de victime et d'autre part la famille de la victime qui a laissé un mineur sans accompagnant adulte se rendre à une telle rencontre qui ne peut concerner que des personnes majeures en âge de voter.

b) La force majeure et le cas fortuit

Lorsque le dommage a été provoqué par un événement naturel d'une violence exceptionnelle et pratiquement sans précédent au point qu'on ne pouvait ni le prévoir, ni y résister, deux conséquences peuvent en résulter dans l'appréciation de la responsabilité de l'Administration.

- Si un tel événement est extérieur à l'Administration, il s'agit d'un cas de force majeure qui libère l'Administration de toute responsabilité.
- A l'inverse, si l'événement imprévisible et irrésistible n'est pas extérieur au défendeur qu'est l'Administration, la jurisprudence le qualifie de cas fortuit, lequel n'affecte pas la causalité du dommage³ et n'empêche pas la responsabilité sans faute.

II. La responsabilité sans faute de l'Etat

La responsabilité sans faute est une responsabilité de plein droit, en ce sens que l'existence ou non d'une faute est sans conséquence sur sa mise en œuvre⁴. Il suffit à la victime d'établir un lien de cause à effet entre son préjudice et l'activité administrative pour que cette responsabilité soit retenue.

³ CE Ass 28 mai 1971, départ du Var c Entreprise Becfrères

⁴ CE 21 juin 1895, Camès

Ce régime de responsabilité repose sur deux fondements que sont le risque (A) et la rupture de l'égalité devant les charges publiques (B).

A. La responsabilité pour risque

Aux noms des principes de justice et d'équité, l'Administration doit nécessairement répondre des activités qu'elle exerce lorsque celles-ci comportent un « risque spécial » ou causent un dommage aux agents et aux collaborateurs du service public.

1. La responsabilité pour « risque spécial » de dommage

La responsabilité sans faute pour « risque spécial » a été d'abord reconnue par la jurisprudence pour les dommages de travaux publics causés aux tiers et aux usagers lorsqu'il s'agit d'ouvrages exceptionnellement dangereux⁵.

Elle fut ensuite étendue par la jurisprudence, aux risques exceptionnels provoqués d'une part, par les choses dangereuses, en l'occurrence les explosifs, les munitions de guerre⁶ et les armes à feu, d'autre part par les activités dangereuses de l'Etat telles les méthodes libérales de rééducation et de réinsertion sociale en milieu semi-ouvert pour les enfants délinquants et les détenus⁷.

Respectivement, avec le célèbre arrêt Bianchi⁸ et l'arrêt Ouédraogo Roger du 9 octobre 2012, le juge français et le Conseil d'Etat Burkinabè ont étendu la responsabilité pour « risque spécial » aux actes médicaux nécessaires au diagnostic ou au traitement du malade, en estimant que le traitement auquel le patient a été soumis a abouti à des complications qui sont exceptionnelles et anormalement graves en ce sens qu'elles sont sans rapport avec l'état initial du patient, comme avec l'évolution prévisible de cet état et présentent un caractère d'une extrême gravité ; que la responsabilité sans faute du Centre Hospitalier doit être retenue.

Enfin, la jurisprudence applique la responsabilité pour « risque spécial » de dommage aux situations dangereuses, notamment, lorsque l'Administration, en raison de leur activité professionnelle, maintient des fonctionnaires à leurs postes en dépit de troubles graves et qu'il en résulte pour eux des dommages économiques ou corporels⁹. Il en est de même pour les dommages causés à un enfant du fait d'une maladie contractée par sa mère pendant la grossesse en

⁵ CE 6 juillet 1973, Dalleau, Rec. 482

⁶ Arrêt Regnault-Desroziers, GAJA, 19^{ème} édition, n°34, p 212

⁷ CE 3 février 1956, Thouzelier, R. 49

⁸ CE 9 avril 1993, Bianchi, Rec. 127 ; RFDA 1993. 573

⁹ CE 19 octobre 1962, Perruche, Rec. 555

exerçant ses fonctions d'institutrice dans une classe où elle était exposée en permanence au risque de contagion de maladies d'enfants¹⁰.

2. La responsabilité pour risques encourus par les agents et les collaborateurs de l'Administration

Avec l'arrêt Cames, le Conseil d'Etat français a étendu la responsabilité pour risque aux dommages subis par les collaborateurs permanents de l'Administration.

A sa suite, le législateur à travers le statut général de la Fonction publique est intervenu pour élargir cette responsabilité à tous les agents publics et les garantir ainsi contre les risques professionnels lorsque ces risques ne sont pas déjà couverts par les services de sécurité sociale.

Plus tard, elle fut admise au profit des collaborateurs bénévoles et occasionnels du service public¹¹, ainsi qu'aux collaborateurs requis¹².

B. La responsabilité sans faute pour rupture de l'égalité devant les charges publiques

L'égalité devant les charges publiques constituant un principe sacré en droit, lorsque l'Administration au nom de l'intérêt général, fait supporter des charges particulières à certains membres de la collectivité, sa responsabilité peut être engagée en l'absence de faute, dès lors que survient un dommage. Ainsi furent admises la responsabilité sans faute pour les dommages de travaux publics, du fait des décisions administratives légales, du fait d'activités non administratives et celle fondée sur la notion de garde.

1. La responsabilité sans faute pour les dommages causés par les travaux publics

La notion de travaux publics qui s'oppose à celle de travaux privés s'entend dans un sens très large. Les dommages qu'elle permet de prendre en compte s'étendent jusqu'à ceux résultant d'activités ou de faits qui sont accessoires aux travaux publics, à ceux résultant d'absence de travaux publics, ou à ceux résultant de l'exploitation d'un ouvrage public.

La mise en œuvre de cette responsabilité varie en fonction de la qualité de la victime ; plus la victime est étrangère aux travaux publics, plus le régime de responsabilité sans faute lui est favorable.

¹⁰ CE 6 novembre 1968, Dame Saulze, Rec. 550

¹¹ C.E., 22 novembre 1946, Commune de Saint-Priest-la Plaine

¹² Cass. Civ 23 novembre 1956, Trésor Public c/ Giry, G.A.J.A. n°72

Si la victime est un tiers qui n'utilise pas l'ouvrage public, l'idée que les travaux publics génèrent des risques permet de retenir la responsabilité sans faute comme une contrepartie de ces risques.

A l'opposé, si la victime est un usager de l'ouvrage public, et bénéficie à ce titre de prestations fournies par l'Administration à travers l'ouvrage, il est fait application des règles de droit civil devant les juridictions ordinaires¹³.

Enfin, si la victime participait elle-même aux travaux publics ou y apportait son concours moyennant rémunération, le régime de la responsabilité sans faute ne lui est pas applicable, sauf lorsque le dommage résulte d'une faute du maître d'ouvrage, de l'entreprise ou du concessionnaire suivant les cas.

2. La responsabilité sans faute du fait des décisions administratives légales

Contrairement à la responsabilité pour risque, les dommages dans la responsabilité du fait des décisions administratives légales n'ont pas un caractère accidentel ; ils sont la conséquence naturelle et donc prévisible des mesures par lesquelles l'Administration choisit de sacrifier des citoyens au nom de l'intérêt général. Les cas les plus courants concernent le refus d'exécuter une décision de justice ou d'engager une action en démolition et les dommages permanents de travaux publics.

- Dans le premier cas, le particulier en faveur de qui un jugement a été rendu et à qui l'Administration a refusé de prêter main forte pour contraindre la partie adverse à l'exécution au motif que cette exécution peut entraîner des troubles graves, a droit à la réparation du préjudice résultant de cette inexécution¹⁴.
- S'agissant du second cas, le refus par l'Administration d'engager une action en démolition d'un immeuble construit en violation des règles de l'urbanisme a été jugé légal, mais s'il en résulte pour le propriétaire de l'immeuble voisin un préjudice spécial et anormal, il convient de réparer¹⁵.
- Enfin, des travaux ou ouvrages publics décidés ou réalisés en toute légalité peuvent avoir pour conséquence la transformation des lieux de sorte à les rendre inappropriés à l'occupation qui en était régulièrement faite par des citoyens. Le préjudice spécial et anormal qui en résulte donne lieu à réparation¹⁶.

¹³ TC, 24 juin 1954, Dame Galland-Guillomard

¹⁴ G.A.J.A. p 182

¹⁵ C.E. 20 mars 1974, Navara, AJDA 1974, p 328

¹⁶ C.E. 16 octobre 1992, S.A. Garage de Garches

3. La responsabilité du fait des activités non administratives

Les activités non administratives de l'Etat s'entendent ici des lois et des conventions internationales.

Au nom du dogme de la souveraineté de l'Etat et en raison de la nature même de la loi, il est longtemps apparu impossible de soumettre la loi à un quelconque contrôle du juge. Mais pour compter de l'arrêt Société des Produits Laitiers la Fleurette du 14 janvier 1938, cette position fut abandonnée par le Conseil d'Etat qui pose désormais le principe que le préjudice causé par des dispositions législatives peut donner droit à réparation lorsqu'il ressort de la loi ou des travaux préparatoires que le législateur n'a pas voulu faire supporter le préjudice par les victimes de la loi, et notamment lorsque l'activité des victimes n'avait pas un caractère répréhensible, contraire aux bonnes mœurs ou à l'ordre public.

Cette jurisprudence a été étendue aux conventions internationales avec l'arrêt Compagnie Générale Radio Electrique du 30 mars 1966 puis aux coutumes internationales avec l'arrêt Saleh du 14 octobre 2011 dans lequel le Conseil d'Etat a jugé que « la responsabilité de l'Etat est susceptible d'être recherchée sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques dans le cas où l'application de la règle coutumière du droit international de l'immunité d'exécution des Etats entraîne un préjudice grave et spécial ».

4. La responsabilité sans faute fondée sur la notion de garde

La notion de garde constitue l'un des fondements de la responsabilité sans faute de l'Etat. Le Conseil d'Etat français a reconnu cette responsabilité pour les dommages causés à des tiers par des mineurs confiés par le juge des enfants à une personne publique dans le cadre de l'assistance éducative¹⁷.

Conclusion

La spécificité de la responsabilité administrative, est qu'elle est éminemment favorable à la victime, en l'occurrence à travers la mise en œuvre de la responsabilité sans faute qui s'analyse comme une socialisation des risques qu'il serait injuste et inéquitable de laisser à la charge des seules victimes innocentes.

Consciente de cette responsabilité, l'Administration met généralement en place une politique nationale de protection sociale, des institutions en charge de la solidarité nationale et des mécanismes d'assistance ou d'indemnisation des victimes dans certaines situations.

¹⁷ CE, Section, 11 février 2005, GIE Axa Courtage

La mise en jeu de sa responsabilité ne trouve dès lors sa raison d'être que lorsque ces mesures sont inefficaces ou illégales, ou que les agents publics sont défaillants dans l'exécution de leurs missions.

A cet égard, condamner la puissance publique à réparer les conséquences dommageables de ses actes, revient à encadrer son action, à la soumettre au droit, à garantir l'égalité entre citoyens devant les charges publiques.

Le présent rapport sur le thème, responsabilité pour faute et responsabilité sans faute de l'Etat, en plus de rappeler aux agents de l'Etat, l'importance et la délicatesse des missions, se voudrait également être un outil qui leur permet de mesurer l'impact de leur responsabilité sur l'utilisation rationnelle et efficiente des deniers publics et partant sur le développement économique et social. Pour la seule année 2017, le Trésor Public a en exécution des décisions de justice prononcées contre l'Etat central seulement, versé plus de cinq milliards de francs CFA aux victimes des dommages et plus de trois milliards et demi déjà à la date du 20 septembre au titre de l'année en cours.

Au regard de la modicité de ses ressources financières, il est temps que l'Administration use de son droit à réparation en recourant à l'action récursoire prévue par la loi, pour faire supporter en dernier ressort les conséquences financières des faits dommageables par les agents fautifs sur leurs biens et deniers propres.

Une telle démarche améliorera sans doute le processus de moralisation de l'Administration et celui de la consolidation de la bonne gouvernance financière. Elle persuadera également les agents publics à quelque niveau qu'ils soient, à faire d'avantage preuve de vertus dans l'usage des prérogatives de puissance publique qui leur sont reconnues aux seules fins d'exécuter efficacement leurs missions de service public.

Ne dit-on pas que toute responsabilité « responsabilise » et qu'une administration responsable est une administration perfectible ?

A la suite de l'Administration, chaque agent public doit assumer ses responsabilités en « serviteur fidèle » et ne devrait pas mettre en péril les biens de l'Etat sans risquer la moindre sanction sur ses propres biens, voire sur sa carrière, qu'elle soit administrative ou politique. En tout état de cause, l'impunité a beau durer, elle ne pourra échapper au verdict sans appel de l'histoire.

Merci de votre aimable attention.