

De la responsabilité administrative en matière de terrorisme Faute ou solidarité nationale ? (*)

**Note sous T.A. Rabat, 19 novembre 2001, *Ayants droit de Couibas Garcia*
et C.S. (Chambre administrative et Chambre commerciale réunies)
14 décembre 2005, *Agent judiciaire c/ Couibas Garcia***

Michel ROUSSET
Professeur Emérite
Faculté de droit de Grenoble

Mohammed Amine BENABDALLAH (*)
Professeur à l'Université Mohammed V
Rabat-Souissi

Qui ne se souvient de la tragédie de l'été 1994 de Marrakech ? Le 24 août de cette année, alors que les résidents d'un grand hôtel de la ville touristique ocre du Sud du Royaume coulaient paisiblement des jours heureux de leurs vacances, un groupe de terroristes attaquait l'Hôtel Asni Marrakech, faisant plusieurs victimes dont Antonia Couibas Garcia, âgée alors de 34 ans.

Agissant en son nom et au nom de ses deux enfants mineurs, le veuf de la défunte intente le 30 juillet 1999, un recours en indemnité devant le Tribunal administratif de Rabat, dirigé principalement contre l'Etat auquel était imputée une faute des services de sécurité. Il considère que ces faits que les services de sécurité auraient pu empêcher, s'ils avaient bien fonctionné, concernaient tout à la fois l'entrée sur le territoire marocain des auteurs de l'attaque et l'introduction des armes utilisées pour perpétrer leur forfait.

Le jugement du Tribunal administratif de Rabat est rendu deux ans plus tard, le 19 novembre 2001. Il condamne l'Etat à indemniser les ayants droit de la victime en retenant l'existence d'une faute des services de sécurité. L'agent judiciaire du Royaume fait appel devant la Cour suprême qui rend son arrêt, quatre ans plus tard, le 14 décembre 2005, en formation de deux chambres réunies, par lequel, tout en confirmant le jugement prononçant les indemnités, elle rejette l'idée de la faute des services de sécurité pour se fonder sur la théorie de la solidarité nationale propre, selon le raisonnement qui se dégage de son arrêt, à mieux asseoir une réparation suite à des actes terroristes.

Etudiées de près, les deux décisions se défendent parfaitement l'une et l'autre. L'adoption de la théorie de la faute de service par le Tribunal administratif de Rabat se fonde sur le fait que les armes ont été introduites sans que les services de sécurité postés aux frontières ne puissent les intercepter. Quant à son rejet par la Cour suprême, il se base sur le fait qu'en ce genre d'affaires, il lui est apparu plus logique de s'appuyer sur la théorie de la solidarité nationale et, par conséquent, sur celle de la responsabilité sans faute.

* REMALD n° 68, 2006, p. 129 et suiv.

* <http://aminebenabdallah.hautetfort.com>

Peut-il y avoir deux vérités ? Sans aller jusqu'à être affirmatif au risque de paraître soutenir le mariage de deux théories par définition opposées, responsabilité pour faute et responsabilité sans faute, nous serions d'avis d'analyser chacune des deux décisions en essayant de mettre en relief les avantages et les inconvénients de chacune d'entre elles face à un fléau aux causes extrêmement complexes, s'il en est, et pour lequel une solution fondée sur les règles classiques de la responsabilité administrative se heurte à une irrationalité de faits que la communauté se doit de réparer mais sans pour autant en être responsable.

- I -

En fondant son raisonnement sur la notion de faute de service, le Tribunal administratif de Rabat a pris en considération les données spécifiques à l'affaire. Les aveux des auteurs du forfait avaient révélé, en effet, qu'en 1993, ils avaient ouvert un entrepôt dans la cité *Aknoul* dans le but de l'utiliser pour y dissimuler les armes introduites par le port de Tanger en deux étapes. La première par un véhicule de marque Audi en janvier 1994 et la deuxième par un véhicule Mercedes en mars 1994. Ce sont ces armes-là que la police des frontières n'a pu interceptées, qui ont servi lors de l'attaque de l'hôtel où séjournait la victime en compagnie de sa famille.

Se définissant, pour reprendre la formule de Marcel Planiol, comme un manquement à une obligation préexistante, la faute se présente dans le cas d'espèce comme une défaillance des services de sécurité des frontières portuaires qui, par négligence ou manque d'attention, n'ont pas empêché l'introduction d'armes et de munitions qui, plus tard, ont servi dans une agression contre des personnes qui n'en étaient pas directement visées, mais qui ont eu la malchance de se trouver dans un endroit touristique où la sécurité était supposée garantie. Certes, ceci ne veut pas dire que chaque touriste doit être individuellement protégé, mais à partir du moment où l'on se trouve sur un territoire, on est en droit de bénéficier d'un standard minimum de protection dont celui d'être à l'abri d'attaques terroristes.

C'est donc à partir de cette donnée que les requérants ont orienté leur plainte. Les armes utilisées lors de l'attaque ont été introduites en deux étapes par le port de Tanger contrôlé par différents services de sécurité. Le fait que des armes aient pu s'infiltrer d'une manière ou d'une autre et dans des conditions qui se sont avérées finalement fort confortables pour leurs détenteurs, puisque, manifestement, ils y sont parvenus sans difficulté aucune, constitue une faute de service qui a permis la perpétration du forfait. Autrement dit, si ces armes avaient été interceptées ou si leurs détenteurs, compte tenu de la vigilance des services portuaires, n'avaient pas pu les introduire, elles n'auraient forcément pas pu être utilisées et le drame ne se serait pas produit !

On s'excuse de la plate simplicité de cet exposé des faits, mais c'est juste pour dire que de ce point de vue, on ne peut rien reprocher au raisonnement du juge administratif de Rabat qui a parfaitement mis l'accent sur l'élément de défaillance des services de sécurité. Il se fonde sur la notion de faute qui dans le cas litigieux constitue le fait générateur de la responsabilité « ... *l'agression dont a été victime la défunte a résulté*

d'une carence de l'Etat et de ses services compétents dans le contrôle des frontières, ce qui a permis l'infiltration des armes sur le territoire national, surtout que les coupables eux-mêmes ont déclaré dans les procès-verbaux de leurs auditions d'après ce qui ressort du dossier pénal n°553/94, décision n° 57/95 du 27 et 28 janvier 1995 (p.16), qu'en 1993 un entrepôt a été ouvert au Maroc dans la cité Aknoul dans le but de l'utiliser comme dépôt pour y dissimuler les armes introduites par le port de Tanger en deux étapes, la première par un véhicule de marque Audi en janvier 1994 et la deuxième par un véhicule Mercedes en mars 1994, ce qui constitue une faute de service qui s'est traduite par le fait que les responsables ont négligé leur travail consistant dans le contrôle des frontières en vue d'éviter l'introduction de tout instrument menaçant la stabilité du pays, ce qui a permis aux coupables d'introduire les armes qui ont été utilisées dans l'opération d'agression contre l'hôtel précité et d'autres endroits du Royaume ».

Au demeurant, tout valable qu'il est, ce raisonnement présente un inconvénient en matière de terrorisme. Il ne permet une indemnisation des victimes que dans l'hypothèse d'une faute des services de sécurité. On se demande s'il aurait permis une réparation si, par exemple, l'attaque avait eu lieu à l'arme blanche ou à l'aide de moyens tout à fait rudimentaires et courants. Car, dans le cas qui nous retient, l'obligation préexistante consistait à empêcher l'introduction d'armes et de munitions sur le territoire national et non pas à garantir une protection totale contre tout acte d'agression terroriste.

C'est là, pensons-nous, que le bât blesse. Si les requérants n'avaient pu s'appuyer sur les aveux des auteurs de l'agression, le Tribunal n'aurait pu, par voie de conséquence, fonder son raisonnement sur la responsabilité pour faute. Or, en matière de terrorisme, il est extrêmement difficile d'exiger de l'Etat un contrôle infaillible et indiscutablement efficace pour pouvoir n'engager la réparation que sur la base de la faute. Que peut la police et que peuvent les forces de l'ordre toutes réunies contre quelqu'un à l'apparence tout à fait ordinaire, convaincu que par son geste, dans l'au-delà, il baignera dans les plaisirs du paradis, qui s'introduit dans un lieu public comme n'importe quel autre citoyen et se fait exploser en causant des pertes humaines et matérielles inestimables ? La prévention de ce genre de crime nécessite la faculté de lire dans les pensées. Peut-on objectivement soutenir qu'il y a eu une défaillance des forces de l'ordre le 11 septembre 2001 à New York, le 16 mai 2003 à Casablanca, le 11 mars 2004 à Madrid ou le 7 juillet 2005 à Londres ? En ce domaine, qui atteint hélas des proportions absolument inimaginables en ce début de siècle, les règles de la responsabilité administrative avouent leur impuissance devant l'envergure et la complexité du phénomène !

- II -

Tout en confirmant le jugement du Tribunal administratif de Rabat, la Cour suprême rejette, ou plutôt, comme on le verra, ignore à bon escient, la notion de faute pour s'appuyer sur celle de responsabilité sans faute qui se rattache au principe de solidarité nationale et de socialisation du risque. Ce faisant, elle se fait l'écho des thèses récemment développées suite aux multiples attaques terroristes et des catastrophes à caractère technologique qui ont eu lieu ici et là à travers le monde, et, où, désormais, le

droit doit se concevoir autrement que par le passé. A cet égard, on peut faire référence au rapport public 2005 du Conseil d'Etat français qui traite, entre autres, de la couverture du risque terroriste. Il y est question, notamment, de la loi du 9 septembre 1986 créant un fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme pour les dommages corporels, financé par un prélèvement sur les contrats d'assurance des biens. Ceci pour dire au risque de se répéter qu'en ce domaine précisément les règles classiques du droit administratif s'avèrent dépassées et, en les appliquant à la lettre, le juge se trouverait dans des situations cornéliennes où l'embarras le disputerait à la raison. C'est sans doute pour ces motifs et compte tenu de la spécificité de la situation qui découle d'un acte terroriste que la Cour suprême a résolu d'élargir sa vision des choses pour y intégrer la notion de solidarité nationale au point d'ignorer complètement l'existence de la faute qui dans le cas d'espèce était indiscutable.

A la lecture de son arrêt, on relève que son raisonnement se développe en deux temps :

- Il n'y a pas de faute lourde de la part des services de sécurité ;
- En revanche, il y a un dommage que les principes de justice, d'équité et de solidarité nationale conduisent à réparer.

A vrai dire, autant nous partageons le souci de la Cour suprême d'instituer en ce domaine une réparation sans faute, autant nous avons peine à comprendre que dans le cas d'espèce précisément elle ait complètement ignoré les faits qui font que la faute est bel et bien établie.

Concernant ce point, par lequel nous commencerons, on nous concèdera que la décision de la Haute juridiction laisse l'analyste dans une certaine perplexité.

Du jugement du Tribunal administratif, il ressort en effet que les inculpés ont avoué que les armes ayant servi lors de l'agression ont été introduites au Maroc en deux étapes par le port de Tanger. Ce qui ne permet aucun doute sur le fait que c'est à ce niveau, géographiquement localisé, que la faute de service est établie. Parler donc comme l'a fait la Cour suprême de *longueur des frontières et des difficultés de leurs reliefs* ne correspond pas le moins du monde à l'affaire qui lui est soumise. De toute évidence un tel argument ne peut s'appliquer au port de Tanger.

Cet aspect, officiellement retenu lors de l'instance pénale, et décisif dans le jugement rendu en première instance, est littéralement mis de côté. C'est comme si la haute juridiction avait voulu absolument absoudre les forces de l'ordre de toute défaillance susceptible d'être retenue à leur charge, alors qu'il n'y aurait eu rien d'anormal à cela. Ne pouvant alors supposer que la Cour suprême n'y a pas prêté attention, on est enclin à admettre que c'est de façon délibérée qu'elle n'a pas parlé de faute des services de sécurité pour, justement, éviter d'engager la responsabilité de l'Etat sur la base de la faute.

Option tout à fait défendable !

Quant au point de la réparation sans faute retenue par la Cour suprême, on relèvera que celle-ci s'est montrée sensible à la nécessité de ne pas laisser sans réparation le

préjudice subi par les ayants droit de la victime en faisant appel aux *règles de justice et d'équité et des nécessités de l'humanisme fondées sur la solidarité nationale qu'assument les états du monde – sur le plan des secours de l'aide dans les limites des moyens – en indemnisant tout préjudicié lorsqu'une atteinte a lieu contre le système sécuritaire général par la voie d'une agression terroriste.*

Sur ce plan, seul un esprit chagrin chercherait à la contredire. Manifestement, et au-delà du cas particulier qui lui est soumis, la Haute juridiction a voulu poser le principe général de la réparation des agressions terroristes sur le fondement de la solidarité nationale et de la socialisation du risque. Et, pour corroborer davantage sa position, elle va même jusqu'à utiliser, d'ailleurs de manière surabondante et, par analogie, un argument tiré de ce que l'Etat a indemnisé en dehors de toute procédure juridictionnelle les victimes des attentats terroristes du 16 mai 2003 à Casablanca dans un élan qui relevait du sentiment de la plus élémentaire solidarité humaine.

Abstraction faite de la notion de faute délibérément écartée par le juge de la Haute juridiction, l'arrêt du 14 décembre 2005 n'est pas sans rappeler ce qui se dégageait du discours d'ouverture de l'année judiciaire 1968-1969 (La Gazette des Tribunaux du Maroc n° 5, 1968, p. 5) dans lequel le Premier président de la Cour suprême défendait avec force l'idée de la réparation sans faute, suite à l'arrêt du 8 juillet 1968, *Veuve Aboudou*, en soutenant que, d'une part, la loi n'avait pas expressément écarté le principe de la réparation intégrale du préjudice fondé sur les articles 79 et 80 du D.O.C. et, d'autre part, il lui paraissait que cette solution *s'adaptait mieux aux circonstances de la vie moderne, qu'elle satisfait davantage la conscience juridique et qu'elle est conforme aux idées d'égalité devant les charges publiques et de solidarité.*

Enfin, comment peut-on ne pas se souvenir que la Constitution marocaine précise en son article 18 que « *Tous supportent solidairement les charges résultant des calamités nationales* ». Qui peut contester aujourd'hui, qu'à côté des calamités naturelles, auxquelles songeait sans doute le Constituant depuis 1962, on ne peut pas faire figurer les calamités d'origine humaine dont le terrorisme est la plus hideuse illustration ?

*

* *

Pour conclure, on remarquera que l'arrêt de la Cour suprême ne contredit en aucune façon le jugement du Tribunal administratif de Rabat. En confirmant la décision qui en résulte, il a cherché à lui donner une assise plus large qui ne se contente pas de la faute, mais qui se fonde sur la notion de solidarité. Dans cet arrêt, nous croyons pouvoir relever un message consistant à dire qu'en matière de terrorisme, il n'est pas nécessaire qu'il y ait une faute de l'administration pour que la réparation puisse être prononcée. Le préjudice suffit. Il ne doit pas être supporté par la communauté parce que les victimes n'ont pas été bien protégées, mais tout simplement parce que ces mêmes victimes n'auront été qu'un échantillon de la société visée toute entière par le terrorisme.

Sans doute la Cour suprême a-t-elle voulu régler le problème pour l'avenir. Si c'est le cas, reconnaissons que la solution qu'elle apporte est bien plus humaine que celle de la

responsabilité pour faute qui, dans le cas d'espèce, répétons-le, se défend parfaitement du point de vue juridique, mais où la victime et ses ayants droit doivent s'évertuer à démontrer une faute d'une administration qui soutiendrait le contraire. L'arrêt de la Cour suprême a l'avantage de simplifier les éléments d'un problème où les controverses chères aux juristes ne seraient plus de mise.

*

* *

T.A. Rabat, 19 novembre 2001, Ayants droit de Couibas Garcia

« (...) »

Mais, attendu que même si le meurtre auquel fut exposée la défunte a été perpétré par des personnes physiques qui ont été poursuivies et condamnées en raison de leur fait, il est apparu au tribunal, après étude de toutes les pièces du dossier et après avoir pris connaissance des circonstances de l'affaire, que ceux qui ont accompli le crime ne sont pas du Maroc et que leur crime a eu lieu dans le cadre d'une agression dont la victime n'était pas visée mais que cette agression avait pour but la sécurité et la stabilité de l'Etat et que, d'autre part, les armes utilisées sont des armes qui ne sont utilisées que pour de telles opérations terroristes qui sont organisées de manière précise et que l'empêchement de tels actes revient uniquement à l'Etat et non aux particuliers ou aux dirigeants de l'hôtel pour qui cet empêchement dépasse les capacités.

Et, attendu que face à ces données, l'agression dont a été victime la défunte a résulté d'une carence de l'Etat et de ses services compétents dans le contrôle des frontières, ce qui a permis l'infiltration des armes sur le territoire national, surtout que les coupables eux-mêmes ont déclaré dans les procès verbaux de leurs auditions d'après ce qui ressort du dossier pénal n°553/94, décision n° 57/95 du 27 et 28 janvier 1995 (p.16), qu'en 1993 un entrepôt a été ouvert au Maroc dans la cité Aknoul dans le but de l'utiliser comme dépôt pour y dissimuler les armes introduites par le port de Tanger en deux étapes, la première par un véhicule de marque Audi en janvier 1994 et la deuxième par un véhicule Mercedes en mars 1994, ce qui constitue une faute de service qui s'est traduite par le fait que les responsables ont négligé leur travail consistant dans le contrôle des frontières en vue d'éviter l'introduction de tout instrument menaçant la stabilité du pays, ce qui a permis aux coupables d'introduire les armes qui ont été utilisées dans l'opération d'agression contre l'hôtel précité et d'autres endroits du Royaume.

Et, attendu que les actes qui constituent la faute de service consistent dans le cas d'espèce dans la situation où le service ne s'est pas acquitté du travail qui lui est demandé surtout si ce service a pour objet la protection de l'ordre public dans ses composantes qui sont la sécurité et la tranquillité, et qu'il a manqué à ses obligations ce qui a permis aux coupables d'introduire les armes par le moyen de deux voitures sur le territoire marocain et la tentative d'ébranler sa stabilité.

Et, attendu que face à ces données et sur la base de ce qui a été avancé, l'Etat marocain reste le responsable de l'indemnisation des préjudices résultant de l'agression précitée et, par conséquent, il convient de déclarer que l'hôtel Atlas-Asni n'est pas partie à la requête... ».

**C.S. (Chambre administrative et Chambre commerciale réunies)
14 décembre 2005, Agent judiciaire c/ Couibas Garcia**

« (...) »

Attendu que l'Etat ne répond de la garantie d'aucun préjudicié sur son territoire d'une manière absolue tant qu'une faute lourde n'est pas établie contre lui, ce qui fait défaut dans l'espèce du fait que la circonstance au cours de laquelle a eu lieu l'agression n'est pas une circonstance exceptionnelle qui nécessite l'urgence et que l'infiltration d'armes à feu à travers les frontières ne suffit pas à elle seule pour l'établissement de la faute lourde et ce eu égard aux circonstances de l'espèce et à la longueur des frontières et des difficultés de leurs reliefs, sauf qu'en application des règles de justice et d'équité et des nécessités de l'humanisme fondées sur la solidarité nationale qu'assument les états du monde – sur le plan des secours de l'aide dans les limites des moyens – en indemnisant tout préjudicié lorsqu'une atteinte a lieu contre le système sécuritaire général par la voie d'une agression terroriste et le Maroc à son tour n'a pas fait exception à cette règle en allouant des montants du budget général aux victimes de l'agression terroriste qui a eu lieu à Casablanca le 16 mai 2003 (Dahir n° 178-03 du 11 septembre 2003), ce qui justifie par analogie et dans le cadre de la réciprocité, l'indemnisation des ayants droits de la victime.

Et, attendu que le Conseil, eu égard à son pouvoir discrétionnaire pour fixer l'indemnité, considère que le montant du jugement de première instance est suffisant pour réparer le préjudice... ».