

DE LA RESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE EN MATIÈRE FISCALE

Conclusions de M. André ROUSSEAU
Commissaire de la Loi près la Cour Suprême de Madagascar

Sur arrêt du 5 février 1966 de la Chambre Administrative
de la Cour Suprême de Madagascar

(Jean RASAMIMANANA contre Etat malgache)

Ce pourvoi met en jeu la responsabilité des services fiscaux de l'Etat qui auraient causé un important préjudice au sieur Rasamimana, en l'imposant à tort et en ne lui remboursant les sommes indûment exigées qu'après de nombreuses années.

Pour juger du bien fondé de ce recours, il nous paraît utile de rappeler rapidement les conditions dans lesquelles la responsabilité de la Puissance Publique peut être engagée.

Généralement, la responsabilité de la Puissance Publique est admise sur la base de la faute simple. Ainsi en est-il de la faute commise dans l'organisation ou le fonctionnement d'un service hospitalier C.E. 15-7-1959, Dlle SECRETIN, Lebon p. 474; dans la gestion du personnel C.E. 4-5-1959, DELORME, Lebon p. 289 — C.E. 16-11-1960, PEYRAT, Lebon p. 625; dans l'application de la législation économique C.E. 5-12-1947, RUEL, Lebon, p. 466, ou social C.E. 20-3-1959, PONNEC, Lebon p. 205.

Pendant, il arrive qu'une faute qualifiée soit nécessaire.

La jurisprudence française jusqu'à une date récente, distinguait d'une part la faute lourde, d'autre part la faute manifeste et d'une particulière gravité.

La faute lourde est exigée en ce qui concerne certains services publics qui ont à faire face à des situations délicates exigeant des décisions rapides et lourdes de conséquences.

C'est le cas des services de police — à condition toutefois que ne soient pas employées des armes à feu ou des engins dangereux —

C.E. 16-3-1956, époux DOMENECH, Lebon p. 124, concl. MOSSET où la police a employé des grenades lacrymogènes pour réprimer une manifestation — des services d'incendie — C.E. 28-6-1961, Commune de St-André-les-Alpes, Lebon p. 440 où fut constaté le mauvais fonctionnement d'une pompe — des services de surveillance d'une plage fréquentée — C.E. 4-10-1961, Dame VARNEUIL, Lebon p. 533.

De même dans les hôpitaux, la responsabilité de la Puissance Publique n'est engagée, s'agissant de dommages imputables à l'accomplissement d'actes médicaux ou chirurgicaux, qu'à raison d'une faute lourde. (C.E. 9-1-1957, As. Publ. de Marseille — Lebon p. 22 où cinq corps étrangers avaient été oubliés par le chirurgien dans l'abdomen du patient) — C.E. 26-6-1959, ROUZET, Lebon, p. 425, concl. FOURNIER à l'A.J. 1959-II, p. 273, arrêt qui marque les limites d'application de la notion de faute lourde en matière hospitalière en réaffirmant la distinction entre l'acte médical et le simple acte de soins pour lequel la faute simple suffit.

En outre, les activités administratives qui présentent de sérieuses difficultés d'exécution ne peuvent engager la responsabilité de l'administration que sur la base de la faute lourde. Telle la surveillance dans les hôpitaux psychiatriques — C.E. 19-1-1945 — Dép. des Bas Pyrén. D. 1946.39, concl. LEFAS et C.E. 10-11-1961, EVEILLARD. Telles encore les activités de contrôle des autorités de tutelle sur les collectivités locales — C.E. As. 27-12-1948, Commune de Champigny s. Marne, Lebon p. 493, concl. GUIONIN D., 1949, p. 408.

Mais une faute particulièrement qualifiée « d'une exceptionnelle gravité », disent les arrêts, jusqu'à ces temps derniers, était nécessaire s'agissant des services fiscaux qui jouissaient, il y a peu encore, dans leurs activités, d'une quasi totale liberté d'action, et d'un régime d'irresponsabilité.

Ainsi en a-t-il été jugé à propos : d'une saisie immobilière opérée sur les biens d'un contribuable en retard dans le paiement de ses impôts. C.E. Sect. 8-7-1932, LAROQUE, Lebon, p. 701.

des poursuites tendant à l'exécution d'une décision assujettissant un contribuable au paiement d'un impôt - C.E. Sect. 26-1-1951, RENARD, Lebon, p. 50 — C.E. 30-3-1960, DUVAL, R.D.P. 1960, n° 6, p. 1251.

d'un assujettissement erroné à un impôt dont le contribuable a préalablement obtenu décharge — C.E. 24-6-1953, BRIANÇON, Lebon, p. 317.

de chèques postaux, en cas notamment de pertes de formules de chèques — C.E. 18-4-1958, Ministre résidant en Algérie c/HERZEC. Le bon p. 217.

Aujourd'hui, si la faute d'une particulière gravité est toujours exigée pour le service des Postes, qui jouit encore dans de nombreux domaines d'un régime légal d'irresponsabilité, C.E. 8-2-1961, C^o Singer, Lebon p. 84, elle ne l'est plus pour les services fiscaux, depuis l'arrêt Dame HUSSON-CHIFFRE du 21-12-1962, A.J. 1963, p. 106 avec le commentaire de doctrine p. 92. Dans cette espèce, était en cause le service de l'Enregistrement ; il a été précisé que « eu égard à la nature des opérations (poursuivies par le service de l'Enregistrement), la responsabilité de l'Etat ne peut être engagée, à l'occasion de l'établissement par les agents de l'Administration d'un extrait d'enregistrement, que par une faute lourde ».

Ainsi donc, le Conseil d'Etat estime que la responsabilité des services fiscaux qui, à l'origine, jouissaient d'une irresponsabilité totale, peut être mise en cause désormais sur la base d'une faute lourde.

Vous aurez à dire si vous estimez que l'Etat malgache, dans l'exercice de son pouvoir fiscal doit jouir d'une irresponsabilité totale ou si sa responsabilité ne peut être mise en jeu que pour faute manifeste et d'une particulière gravité, ou enfin si vous admettez de rejoindre dès maintenant le stade atteint par la jurisprudence française, en matière de responsabilité des services fiscaux.

Pour notre part, nous pensons que l'Administration fiscale malgache est suffisamment bien organisée, possède des cadres suffisamment instruits pour supporter le cas échéant la responsabilité de dommages qui résulteraient à l'égard des contribuables et des administrés en général, de fautes graves qu'elle pourrait commettre dans l'accomplissement de ces tâches.

Si vous entendez nous suivre dans cette voie, nous devons préciser alors que le contribuable ne peut saisir le juge administratif d'une action en réparation de préjudice subi, qu'après avoir obtenu du juge fiscal, décharge ou réduction de l'imposition litigieuse d'où résulte la certitude de l'erreur d'imposition C.E. 24-6-1953, Briançon, Lebon p. 317.



Dans notre affaire, la condition liminaire est remplie. Le demandeur a obtenu décharge de son imposition de 1953, en 1959.

La question qui se pose donc est de savoir si en l'espèce, l'Administration des Contributions Directes en imposant à tort le requérant en 1953 et de nouveau en 1957, puis en lui retenant indûment pendant 9 années une somme de 327.308 FMG, a commis une faute lourde.

Dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt DUVAL précité du 30 mars 1960, il fut jugé que l'Administration n'avait commis aucune faute d'exceptionnelle gravité en assujettissant indûment le réclamant à la contribution des patentes pour les années 1951 et 1952, à la taxe pour frais de chambre de métiers pour 1952, et à la contribution foncière des propriétés bâties au titre des années 1953 à 1955.

Dans l'arrêt Briançon du 24-6-1953 précité, il avait de même été jugé qu'une imposition faite à tort en 1919 et annulée seulement en 1950 n'avait pas constitué une faute d'exceptionnelle gravité.

Par conséquent, le simple fait d'avoir imposé à tort un contribuable ne constituait pas en soi une faute très grave.

On peut supposer que même depuis l'évolution libérale de la jurisprudence (arrêt Dame HUSSON-CHIFFRE), cette erreur ne constituerait pas davantage une faute lourde — alors même que, comme dans l'arrêt DUVAL, — le contribuable aurait fait à la suite de ces impositions, l'objet de saisies.

Mais le fait, après avoir mis six ans à reconnaître son erreur, d'avoir attendu trois nouvelles années pour rembourser la somme perçue à tort, ne constitue-t-il pas de la part du fisc une faute lourde ?

N'y a-t-il pas eu mauvais vouloir de l'Administration impliquant intention de nuire — autrement dit faute caractérisée devant entraîner le paiement de dommages-intérêts.

A ce point du débat, il faut rappeler que les impôts indûment perçus et dont la restitution est ordonnée, ne sont pas, sauf dispositions légales expresses, productifs d'intérêts - C.E. 17-6-1932, D.P. 1934-3-49, Cas. Civile, 4-2-1935, D.H. 1935.164.

Mais bien entendu, cette jurisprudence ne vaut que si le retard apporté par l'Administration au paiement n'est pas anormal.

S'il le devient, que se passe-t-il ? Dans le droit commun de la responsabilité de la Puissance Publique, le retard anormal est, en dehors de toutes circonstances particulières, imputable à un mauvais vouloir manifeste et le créancier se trouve alors dans la situation exceptionnelle prévue à l'art. 1153 du Code Civil français encore applicable à Madagascar, qui l'autorise à réclamer des dommages-intérêts distincts des intérêts moratoires — C.E. 19-5-1950, C° d'Exploitation Automobile, Lebon p. 304 — C.E. 2-5-1962, CAUCHETEUX & DESMONTS, note Waline à la R.D.P., 1963, n° 2, p. 79.

Il doit justifier dans ce cas, le préjudice subi du fait de ce retard anormal, ce qui est souvent difficile — C.E. 10-12-1947, BONABEAU —

C.E. 19-5-1961, Soc. Moderne d'Entreprise. A.J. 1961-II, p. 444 avec la note COULET.

Dans notre espèce où le débiteur est le fisc, y a-t-il eu retard excessif apporté au remboursement de l'impôt et constitutif d'une faute lourde ?

L'obligation de remboursement, remarquons-le, ne peut exister pour l'Administration qu'à compter du jour où l'imposition a été reconnue faite à tort et annulée ou réduite par le juge, voir l'arrêt BRIANÇON, déjà cité — ou par l'Administration elle-même, à la suite d'un recours préalable.

La demande d'indemnité du contribuable n'est donc recevable qu'à compter de ce moment.

Or, il résulte de l'instruction que c'est en 1959 seulement que l'Administration procéda au dégrèvement de l'imposition de 1953 et qu'elle devint débitrice à l'égard du requérant d'une somme de 327.308 FMG.

Le remboursement ne fut effectué qu'en 1962 : Il a fallu trois ans à l'Etat pour s'acquitter de sa dette.

Y a-t-il eu retard exagéré, assimilable à un mauvais vouloir ?

Vous en déciderez. Pour notre part, nous estimons que mettre trois ans, à dater du dégrèvement prononcé, pour rembourser une somme que l'Etat savait, depuis de longues années être perçue indûment, c'est manifester du mauvais vouloir, sinon une intention de nuire.

Cette conviction nous la tirons de l'ensemble des pièces du dossier. Ce dernier fait en particulier ressortir qu'une autre imposition, celle de 1957 fut vraisemblablement faite à tort : l'Administration ne conteste pas, en tous cas, les allégations du réclamant sur ce point.

Cependant aucune suite ne fut jamais donnée à sa demande de dégrèvement de sorte qu'en l'absence d'une décision prononçant ce dégrèvement et reconnaissant ainsi le bien fondé de la réclamation du susnommé, il ne vous est pas possible de considérer qu'il possède une créance sur le fisc à ce titre.

Quant à l'attitude de l'Administration relativement à l'imposition de 1953, elle révèle selon nous, l'existence d'une faute lourde pouvant donner lieu à application de l'art. 1153 du Code Napoléon.

**

Mais en quoi consiste le préjudice subi pour lequel il demande une indemnité de 3.500.000 francs.

Le requérant ne nous donne guère de justifications.

Il fait cependant valoir qu'il n'a pu obtenir qu'en septembre 1963 le renouvellement d'un permis d'exploitation forestière, sollicité dès 1961 et seulement après qu'il eut payé tous ses impôts. Or, il n'a pu régler le montant de ses impositions des dernières années qu'après que l'Etat lui eut remboursé en 1962 la somme de 327.308 francs qu'il lui devait depuis 1959.

Il est vraisemblable que s'il avait eu cet argent à sa disposition dès 1961, il aurait pu solder son compte fiscal dès cette époque ; on peut raisonnablement supposer qu'il aurait pu obtenir dès 1962 son permis d'exploitation forestière. L'Administration disposait, il est vrai, d'un pouvoir discrétionnaire à cet effet. Il convient de remarquer toutefois, qu'il s'agissait d'un simple renouvellement de permis et que la délivrance n'en était subordonnée qu'à l'acquittement par l'intéressé de ses impôts.

Il n'est pas douteux, selon nous, qu'il y a eu préjudice, mais nous reconnaissons que l'évaluation en est difficile.

A défaut de justifications chiffrées, nous pensons que vous pourrez allouer une indemnité de l'ordre de 100.000 francs, et rejeter le surplus de la requête.

A. ROUSSEAU.

ANNEXE**Arrêt Jean RASAMIMANANA c/ Province de Fianarantsoa
(Etat malgache)**

Vu la requête présentée par le sieur RASAMIMANANA Jean, commerçant et exploitant forestier, demeurant à Iajaky, Ambositra-ville, sous-préfecture d'Ambositra, province de Fianarantsoa, et faisant élection de domicile en l'Etude de Maître THIBERS, avocat à la Cour d'Appel, 32, rue Amiral Pierre, Tananarive ;

Ladite requête enregistrée au greffe de la chambre administrative de la Cour Suprême le 4 Février 1965 sous le n° 171/65, tendant à ce qu'il plaise à la Cour,

condamner l'Etat à lui payer la somme de 3.500.000 francs en réparation du préjudice qu'il a subi du fait que l'administration ne lui a payé que très tardivement la somme de 327.308 francs, montant du dégrèvement qu'il avait obtenu depuis 1959 ;

.....
Vu les autres pièces du dossier ;

A l'audience publique ordinaire du samedi cinq février mil neuf cent soixante six

Oùï M. MAMELOMANA, conseiller, en son rapport ;

Oùï M. PASCAL, chef du Service de Législation et Contentieux, représentant de l'Etat (Malagasy, en ses observations orales ;

Oùï M. ROUSSEAU, commissaire de la loi, en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Sur la responsabilité de l'administration,

Considérant qu'il est établi par l'instruction que c'est en 1959 que l'administration a procédé au dégrèvement de l'imposition de 1953 se montant à 327.308 francs qu'elle avait indûment établie à l'encontre du requérant et dont elle avait poursuivie le recouvrement par toutes les voies de droit y compris la saisie ; que c'est seulement en 1962 que le remboursement de ladite somme fut effectué, soit trois ans après que le fisc eut reconnu sa dette envers le contribuable ;

Considérant que le retard anormal de trois ans ainsi mis par l'administration pour s'acquitter de sa dette envers le requérant a constitué une faute lourde du service de nature à justifier la demande de réparation formulée par l'intéressé ;

Sur le montant de l'indemnité,

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que si le sieur Rasamimanana Jean avait eu à sa disposition dès 1960, la somme susvisée de 327.308 francs ainsi qu'il était en droit de le penser, il aurait pu apurer en temps utile sa situation fiscale au titre des années 1959 et suivantes et obtenir par suite plus rapidement le renouvellement du permis d'exploitation forestière qu'il avait formulé et qui ne lui fut délivré qu'en septembre 1963 ;

Considérant que le demandeur ne fournit aucune précision sur le montant du préjudice ayant pu résulter de l'ouverture retardée de l'exploitation forestière ;

Considérant qu'il sera fait une juste appréciation du dommage en condamnant l'Etat à payer au sieur Rasamimanana Jean la somme de cent mille francs, tous intérêts compris au jour de la présente décision ;

Par ces motifs,

Décide :

ARTICLE PREMIER : L'Etat est condamné à payer au sieur RASAMIMANANA Jean la somme de Cent mille francs, tous intérêt compris au jour de la présente décision ;

ART. 2 : Le surplus de la requête est rejeté ;

ART. 3 : Les dépens sont laissés à la charge de l'Etat ;