

# études

**Les problèmes résultant de la  
responsabilité extra-contractuelle  
concomitante de la Communauté  
et d'un État membre**



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

**Les problèmes résultant de la  
responsabilité extra-contractuelle concomitante  
de la Communauté et d'un État membre**

par Dr L. Constantinesco

Professeur de la Rechts- und Wissenschaftlichen Fakultät et  
Directeur de l'Europa-Institut der Universität des Saarlandes

COLLECTION ÉTUDES

Série Concurrence – Rapprochement des législations n° 34  
Bruxelles

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage

Luxembourg: Office des publications officielles des  
Communautés européennes, 1980

ISBN 92-825-1661-X

N° de catalogue: CB-NP-79-034-FR-C

© Copyright CECA – CEE – CEEA, Bruxelles et Luxembourg, 1980

*Printed in Belgium*

Les textes paraissant dans cette publication peuvent être reproduits librement, en entier ou en partie, avec citation de leur origine.

## AVANT-PROPOS

La présente étude avait été établie à une époque où les affaires relevant des articles 178 et 215 CEE étaient encore rares et où la jurisprudence de la Cour de justice n'avait pas encore pris son développement avec les arrêts Lütticke (4/69) et Schoepenstedt (5/71). Elle traite des problèmes soulevés notamment dans l'arrêt Kampffmeyer du 14 juillet 1967 (5, 7 et 13 à 24/67), où la Cour a renvoyé les requérantes devant les juridictions nationales avant de se prononcer sur l'étendue du dommage et de rendre son arrêt final. Depuis lors, nombreuses sont les décisions que la Cour a arrêtées au titre de l'article 215 et les enseignements qu'on peut tirer de celles-ci; en particulier sur un des aspects touché dans cette étude - les rapports entre une action au titre de l'article 215 et une action devant la juridiction nationale visant la légalité de la perception d'une taxe imposée par le droit communautaire - la jurisprudence de la Cour a fortement évolué sans qu'on puisse pour autant en dégager un principe absolument clair; on mentionnera à titre d'exemple les arrêts Haegemann (96/71) et Debayser (12, 18 et 21/77). Toutefois, le problème fondamental de cette étude, résultant d'une responsabilité extracontractuelle concomitante de la Communauté et d'un Etat membre ("Haftungskonkurrenz") n'a pas fait l'objet d'une décision plus récente de la Cour, bien qu'il soit actuel et par ailleurs abordé récemment par une juridiction nationale (voir arrêt de la Cour du 13 février 1979 dans l'affaire Granaria, 101/78). Il apparaît donc que cette étude présente toujours un caractère très actuel méritant sa publication encore maintenant.



## Table de matières

I - L'ARRET KAMPFFMEYER ET SA POSITION QUANT AUX PROBLEMES DE LA REPARATION LORSQUE PLUSIEURS COAUTEURS ONT CONCOURU A LA REALISATION DU MEME DOMMAGE . . . . .	9
1. Le rappel des faits . . . . .	9
2. La conséquence sur le plan des principes . . . . .	11
3. Les conséquences et les incertitudes sur le plan pratique . . . . .	12
II - LE SYSTEME D'ELABORATION DE LA RESPONSABILITE ADMINISTRATIVE DANS LES TRAITES COMMUNAUTAIRES . . . . .	15
4. Le système de la responsabilité pour faute de service du traité de la CEE . . . . .	15
5. Différences dans la méthode d'élaboration du système de la responsabilité administrative dans le cadre des traités de la CECA et de la CEE . . . . .	16
6. Opinion selon laquelle l'édification du système de la responsabilité dans le cadre de la CEE continue le système de la responsabilité dans le cadre de la CECA et les réserves à faire . . . . .	17
7. Les problèmes spécifiques que pose l'édification de la responsabilité pour faute de service dans le droit de la CEE . . . . .	19
III - LES PROBLEMES SPECIAUX QU'IL FAUT EXAMINER DANS NOTRE HYPOTHESE . .	23
8. Position du problème . . . . .	23
9. Le problème à examiner . . . . .	23
10. Autonomie ou solidarité des organismes ayant concouru à la réalisation du même dommage . . . . .	24
11. Rapport externe et interne lorsque le même dommage est causé par une pluralité d'auteurs. Réparation et imputabilité finale de la dette . . . . .	26
12. Les difficultés que pose le problème examiné . . . . .	28

IV - APERÇU DU PROBLEME DE LA RESPONSABILITE IN SOLIDUM DANS LES DROITS CIVILS ET ADMINISTRATIFS . . . . .	31
13. La responsabilité <u>in solidum</u> en droit civil des Etats membres . . . .	31
14. Préliminaire à la responsabilité administrative des Etats membres . .	34
15. La collaboration verticale des collectivités administratives. . . . .	35
16. Les cas de collaboration verticale. . . . .	36
17. Les éléments du contrôle de tutelle . . . . .	37
18. L'exercice dommageable du pouvoir de substitution . . . . .	38
V LES SOLUTIONS DES DROITS DES ETATS MEMBRES. . . . .	39
A - <u>Le droit français</u> . . . . .	39
19. Introduction. . . . .	39
20. Les trois principaux systèmes de responsabilité . . . . .	40
21. La responsabilité civile en droit administratif français. . . . .	40
22. Faute personnelle et faute de service . . . . .	41
23. Responsabilité du fait des travaux publics. . . . .	44
24. Responsabilité <u>in solidum</u> lorsque le dommage est dû aux fautes de l'administration et d'un particulier. . . . .	44
25. Responsabilité solidaire lorsque le dommage est dû aux fautes concurrentes des deux autorités administratives . . . . .	45
26. La responsabilité en cas de concours de faute de collectivités en rapport de tutelle ou de hiérarchie . . . . .	46
27. La responsabilité en cas de pouvoir de substitution dans le cadre de la tutelle . . . . .	48
B - <u>Le droit belge et luxembourgeois</u> . . . . .	49
28. Introduction. . . . .	49
29. La complexité du régime de responsabilité . . . . .	51
30. La responsabilité de l'Etat . . . . .	51
31. Responsabilité solidaire lorsque le dommage est dû aux fautes concurrentes de deux autorités administratives. . . . .	52
32. La responsabilité en cas de concours de faute de collectivités en rapport de tutelle ou de hiérarchie . . . . .	53
33. Le droit luxembourgeois . . . . .	55
C - <u>Les droits néerlandais, italien, et allemand</u> . . . . .	56
34. Le droit néerlandais. . . . .	56



35. Le droit italien. . . . .	57
36. Le droit allemand . . . . .	58
37. La responsabilité solidaire de plusieurs autorités ayant participé à la réalisation du même dommage. . . . .	59
38. La réparation pour expropriation. . . . .	61
VI - CONSIDERATIONS FINALES . . . . .	63
39. La répartition de l'indemnité entre la Communauté et l'Etat membre. .	63
40. La victime peut-elle se faire payer deux fois l'indemnité?. . . . .	63
41. Effets du paiement fait par un des coauteurs. . . . .	64
42. Solutions possibles pour les problèmes posés par l'action récursoire. .	66
VII - CONCLUSION . . . . .	69



I - L'ARRET KAMPFMEYER ET SA POSITION QUANT AUX PROBLEMES DE LA REPARATION  
LORSQUE PLUSIEURS COAUTEURS ONT CONCOURU A LA REALISATION DU MEME DOMMAGE

1. Le rappel des faits

Parmi les importants problèmes concernant la responsabilité que l'arrêt Kampffmeyer (1) pose pour la première fois se trouve aussi celui concernant le droit à la réparation du dommage causé par plusieurs coauteurs. Avant d'entreprendre l'examen de ce seul problème, il faut procéder à un bref rappel des faits susceptibles de l'éclaircir.

A l'origine du litige se trouve la décision de la Commission du 27 septembre 1963 qui, sur la foi de l'organisme français compétant (l'ONIC), ne fixe pas de prix franco frontière pour le maïs. Sur cette base, la Einfuhr- und Vor-ratsstelle für Getreide (EVSt) afficha le 1er octobre 1963 pour l'importation du maïs en Allemagne un taux de prélèvement de 0,00 DM. Devant l'afflux des demandes d'importation de maïs en provenance de la France, faites par les importateurs allemands, l'administration allemande commença par retirer le tableau relatif aux taux de prélèvement et prit, comme mesure de sauvegarde, (selon l'article 22 du règlement n° 19) la décision de suspendre, à partir du 1er octobre l'octroi des certificats d'importation de maïs. Cette mesure de sauvegarde fut communiquée à la Commission, qui prit deux décisions. Par la première, du 1er octobre 1963, elle fixa, à compter du lendemain, un prix franco frontière. Par la deuxième, du 3 octobre 1963, elle autorisa le gouvernement de l'Allemagne fédérale à maintenir, jusqu'au 4 octobre inclus, la mesure de sauvegarde, donc la suspension des certificats d'importation de maïs.

Les organes ayant contribué à la naissance du dommage pour les requérants sont la Commission et la EVSt allemande. Tout en ayant une existence autonome, l'activité de ces deux organismes est dans cette matière imbriquée et complémentaire. Toutefois, les requérantes ont dû attaquer cette activité sur le double plan sur lequel elle s'est développée. De là est né un double contentieux poursuivi simultanément sur le plan de la Communauté et sur le plan national.

D'une part, Toepfer et les autres requérantes ont attaqué la légalité des mesures prises par les deux organismes. Elles ont commencé par faire constater, sur le plan national et devant la juridiction allemande, l'illégalité du refus opposé à leur demande d'importation de maïs du 1er octobre 1963. Sur le plan communautaire elles ont attaqué la décision de la Commission du 3 octo-

---

(1) Affaires jointes 5, 7 et 13 à 24/66, Recueil XIII, 317s = arrêt Kampffmeyer = Eur 67, 344, avec note de Heldrich = NJW 1967 avec note de Bunte = ZaöRv 28 (1968) avec note Jurina = Cahiers de Droit européen 1968, 69 avec note Goffin; etc.

bre 1963 autorisant la mesure de sauvegarde prise par le gouvernement allemand et ont obtenu son annulation le 1er juillet 1965 (2).

D'autre part, elles ont procédé à une double action, poursuivie également de façon parallèle sur les deux plans, pour obtenir la réparation du dommage subi. En 1967, elles ont commencé par saisir la juridiction civile allemande d'une demande de dommages et intérêts dirigée à la fois contre la République fédérale d'Allemagne et contre la EVSt. D'autre part, elles ont saisi la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) d'une action visant à condamner la Communauté à réparer le dommage causé par la validation, par la Commission, des mesures de sauvegarde prises par la République fédérale. Dans son arrêt du 14 juillet 1967 (3) la Cour de justice, tout en reconnaissant le comportement fautif de la Commission susceptible d'engager la responsabilité de la Communauté, avant de dire droit, renvoie les requérantes de la première catégorie devant les juridictions nationales. Après avoir constaté que la perception du prélèvement, fait au nom et au profit des caisses de la République fédérale d'Allemagne s'est révélée contraire tant au droit communautaire qu'au droit allemand, la CJCE se demande si "dans ces conditions, la question se pose de savoir si le dommage allégué ne serait pas réparé par le remboursement des sommes indûment payées à titre de prélèvement". Comme les requérantes avaient mis en doute, au cours de la procédure orale, la possibilité d'un tel remboursement, la CJCE affirme

- qu'elle ne saurait "cependant se baser sur une telle affirmation pour reconnaître le caractère définitif du dommage allégué;
- qu'il convient donc d'inviter les requérantes dont s'agit à justifier qu'elles ont épuisé les moyens tant administratifs que judiciaires relevant du droit national applicable pour obtenir le remboursement des sommes indûment payées à titre de prélèvement;
- que ce n'est qu'après administration de ces preuves qu'il y aurait lieu d'examiner s'il subsiste un préjudice que la Communauté devrait éventuellement réparer..."(4).

Pour la deuxième catégorie des requérantes le préjudice résultait de la résiliation des contrats d'achat. La CJCE estime qu'avant d'évaluer le dommage dont la Communauté serait jugée responsable, il importe que la juridiction nationale ait été à même de se prononcer sur la responsabilité éventuelle de la République fédérale d'Allemagne.

En d'autres termes, la responsabilité de la Commission et l'existence du dommage sont certains. Ce qui reste à déterminer, c'est l'envergure du préjudice et la façon dont il sera payé, les seuls problèmes sur lesquels portera notre examen.

---

(2) Affaires jointes 106 et 107/63, Recueil XI, 526s.

(3) Arrêt Kampffmeyer.

(4) Arrêt Kampffmeyer, 341.

## 2. La conséquence sur le plan des principes

Par cet arrêt pris avant de dire droit, la CJCE prend position dans le domaine qui nous intéresse, sur deux questions très importantes sur le plan des principes réglant la réparation d'un même dommage causé par plusieurs auteurs.

La CJCE, d'une part, et les tribunaux allemands, de l'autre, ont constaté le comportement fautif de la Commission et des organismes allemands. Ils ont conclu à leur responsabilité. Le problème en suspens est celui de l'évaluation du dommage et de son paiement. Pour ce faire, la CJCE a renvoyé les requérantes de la première catégorie d'abord devant les tribunaux allemands. Par cette voie détournée, la CJCE procède à un double choix fondamental.

Le premier concerne la question de savoir si, dans le cadre du droit de la CEE, la victime d'un même dommage provoqué par plusieurs auteurs (d'une part, une institution communautaire; de l'autre, un organisme d'un des Etats membres) pouvait exiger la totalité des dommages et intérêts à l'un des auteurs (tout en laissant entière la question subsidiaire de la répartition de l'indemnisation entre eux), ou devait-elle s'adresser, de façon successive, d'abord contre l'un des auteurs et ensuite et éventuellement contre l'autre, pour le reste de la réparation. Or, en renvoyant les requérantes chercher d'abord le remboursement du prélèvement indû contre la caisse allemande, c'est sur ce problème juridique que la CJCE a pris position. Même en le faisant dans un cadre d'espèce et sans l'affirmer clairement, la Cour a rejeté le principe de la réparation in solidum des auteurs ayant concouru à la réalisation d'un même dommage et s'est ralliée au principe de la responsabilité partielle des co-auteurs d'un même dommage. C'est là le premier choix.

Le deuxième choix, qui n'est que la conséquence du premier, est de prescrire auquel des deux coauteurs la victime doit s'adresser d'abord. De cette façon, la CJCE a attribué la priorité dans la réparation à l'Etat membre et à ses organes et a réservé à la Communauté et à ses organes une responsabilité subsidiare.

Donc, responsabilité partielle à la place de responsabilité in solidum, d'une part; responsabilité prioritaire de l'Etat et responsabilité subsidiaire de la Communauté, d'autre part. Telles sont, sur le plan des principes, les options faites par cet arrêt.

La raison du choix est simple. En partant de la constatation que des actions en réparation étaient déjà engagées contre la république fédérale d'Allemagne devant la juridiction allemande, et surtout afin d'éviter "que les requérantes ne soient, en raison d'appréciation différentes d'un seul et même dommage par deux juridictions différentes appliquant des règles de droit différentes, ni insuffisamment ni abusivement indemnisées..."(5). L'argument n'est pas convaincant. En réalité, la Cour confond le problème de l'évaluation du dommage avec celui de sa réparation. Si le dommage avait été fixé par la CJCE et les auteurs du dommage condamné in solidum, l'écueil aurait été évité. Ce qu'il s'agissait de faire était d'évaluer le dommage et non de fixer la façon de le réparer, qui constitue un problème ultérieur.

---

(5) Arrêt Kampffmeyer, 344.

Dans ce cas les requérantes ne pouvaient pas obtenir une double réparation en demandant aux deux auteurs le dédommagement. La responsabilité in solidum exclut de par elle-même une double réparation. D'ailleurs, au cours du procès les requérantes avaient formellement précisé cela. Ensuite, si la CJCE avait évalué la totalité du dommage, les requérantes ne pouvaient être insuffisamment indemnisées. En réalité la CJCE renvoie les requérantes d'abord devant les juridictions nationales non pour pouvoir établir ensuite l'envergure du dommage, mais parce qu'elle s'est prononcée d'abord et implicitement pour le principe de la responsabilité partielle, et à l'intérieur de ce principe, pour la responsabilité subsidiaire de la Communauté.

Une dernière observation reste à faire. L'arrêt de la CJCE ne procède nulle part à une comparaison des droits des Etats membres pour dégager les principes qu'elle applique. Elle n'indique nulle part que les deux principes fondamentaux de son arrêt dans le domaine qui nous intéresse (principe de la responsabilité partielle d'une part; responsabilité subsidiaire de la Communauté de l'autre) constituent des "principes généraux communs aux droits des Etats membres", comme l'article 215, alinéa 2, du traité CEE l'exige (6).

### 3. Les conséquences et les incertitudes sur le plan pratique

Ce choix de principes de la Cour est lourd de conséquences et riche d'inconvénients. Les difficultés avec lesquelles se débattent depuis les requérantes n'en sont que la conséquence.

Sur le plan national, les requérantes sont revenues devant le Landesgericht de Bonn qui avait suspendu la procédure en attendant l'arrêt de la Cour dans l'affaire Kampffmeyer. Cependant, cette fois-ci le Landesgericht de Bonn a ordonné (7) la suspension d'office de la procédure. Ce tribunal a trouvé l'argument décisif dans l'article 148 ZPO, selon lequel la requérante poursuit pour le même dommage, un procès en dommages et intérêts, contre la Commission, devant la CJCE. Ce procès serait prioritaire selon l'article 148 ZPO, vu que la requérante ne peut faire valoir son droit contre l'Etat allemand que et dans la mesure où il ne peut obtenir réparation d'une autre manière (paragraphe 839, alinéa 1, deuxième phrase, du BGB). La suspension était d'office et devait durer jusqu'à ce que la CJCE statue, en force de choses jugées, sur le litige. Cette ordonnance empêchait donc toute poursuite sur le plan national de la république fédérale d'Allemagne, condition préalable selon la CJCE pour statuer sur la responsabilité éventuelle de la Communauté. Le conflit négatif

---

(6) Dans ce sens: Heldrich, note EuR 67, 349; Goffin, Observations: Responsabilité non contractuelle de la CEE, Cahiers de droit européen 1968, 85; Jurina, Anmerkung: Die dem Recht der Mitgliedstaaten gemeinsamen Rechtsgrundsätze als Grundlage der ausservertraglichen Haftung der EWG, ZaöRv 28 (1968) 374. Les premiers deux posent la question notamment pour la faute de service. Le premier se demande si la CJCE ne s'est pas appuyée de façon tacite sur l'article 40 CECA en laissant de côté l'article 215 CEE. Le dernier croit que l'absence des indications souhaitées s'explique par le style des arrêts de la CJCE et par sa façon, très brève, de formuler. Cela lui permet de renoncer à exposer les diverses étapes de sa pensée, bien que la CJCE ait procédé à la comparaison nécessaire à l'élaboration des principes généraux.

(7) Ordonnance du 28 novembre 1967, EuR 1967.

de compétence aboutissait à une impasse car, renvoyées par la CJCE de Charybde à Scylla, les requérantes étaient maintenant renvoyées par le Landesgericht de Bonn de Scylla à Charybde. De cette impasse on n'a pu sortir que par une Beschwerde contre l'ordonnance du Landesgericht de Bonn, qui a été jugée par l'Oberlandesgericht de Cologne.

La procédure est passée en même temps du plan national au plan communautaire car, par un mémoire du 16 décembre 1968, les requérantes ont transmis à la CJCE le jugement rendu par le Landesgericht de Bonn et sollicité la réouverture de la procédure orale. En outre, ils ont demandé à la Cour de revoir, dans le cadre d'un Erörterungsbeschluss, que d'ailleurs le statut de la Cour ne connaît pas, la position prise dans son arrêt avant de dire droit du 14 juillet 1967. En outre, elles posaient à la Cour plusieurs questions. L'affaire Becher (8) avait permis aux requérantes de poser, lors de la procédure orale, les mêmes questions, faire certaines observations et formuler des demandes. Toutes ces questions concernaient précisément les difficultés qui surgissaient sur le chemin de la juridiction nationale que la Cour leur avait prescrit.

La première question concernait le problème central de la responsabilité subsidiaire résultant implicitement de l'arrêt Kampffmeyer que la requérante demandait à la Cour de revoir, ce qui était impossible (9). Le deuxième concernait la question de savoir si la décision de la justice allemande (que la Cour avait demandé comme préalable pour fixer la partie du dommage réparable par la Communauté) pouvait être celle de la première instance, ou si la requérante devait épuiser sur cette question tous les degrés de juridiction, jusqu'au BGH, comme le demandaient à juste titre la Commission et l'avocat général Gand (10) qui, par ailleurs, soulignaient la situation inextricable qui pourrait résulter dans certaines hypothèses. Une troisième question était de savoir si toutes les requérantes devaient intenter un procès ou s'il suffisait à la CJCE la preuve faite au cours d'un seul procès-modèle. Suivant son avocat général, la CJCE répondait qu'elle doit "se réserver d'examiner in concreto, et les parties entendues la question de savoir si le jugement rendu dans une affaire comparable ou le jugement rendu à la requête de la firme Becher et passé en force de chose jugée peuvent, dans l'espèce, être considérées comme des éléments suffisants d'appréciation au regard du présent litige". La réponse de la CJCE implique que les requérantes doivent épuiser toutes les voies de recours (ou au moins aboutir à un jugement passé en force de chose jugée) et, qu'en principe, la CJCE ne peut se contenter d'une décision rendue dans un cas-modèle. Ce qui signifiait qu'en principe, toutes les requérantes doivent épuiser toutes les voies de recours, tant judiciaires qu'administratives.

La quatrième question concernait le doute que Becher, comme les requérantes de l'affaire Kampffmeyer, avaient sur la possibilité d'obtenir en Allemagne le remboursement par voie administrative. Là encore, comme l'a souligné l'avocat général Gand (11), l'arrêt Kampffmeyer est clair, car il exige des requérantes de justifier qu'ils "ont épuisé les moyens tant administratifs que judiciaires relevant du droit national applicable" pour obtenir le remboursement des sommes payées à titre de prélèvement.

---

(8) Affaire 30/66, Recueil XIII, 370 s.

(9) Pour les raisons indiquées par l'avocat général dans ses conclusions, Recueil XIII, 395.

(10) Recueil XIII, 376.

(11) Recueil XIII, 397.

Sur le plan interne la situation des requérantes s'est améliorée dans ce cas d'espèce. En effet, statuant sur leur recours, l'Oberlandesgericht de Cologne a annulé (12) l'ordonnance du Landesgericht de Bonn qui suspendait la procédure. Par une construction hardie, cet Oberlandesgericht a considéré la Commission, et des autorités allemandes forment une unité économique et financière qui s'oppose ainsi à l'application du paragraphe 839, alinéa 1, phrase 2, BGB.

La décision de l'Oberlandesgericht de Cologne montre toutefois combien difficile et long est ce chemin, d'autant plus que, comme à juste titre le remarque Ipsen (13), il n'est pas certain que le BGH, s'il aboutit à statuer dans ce cas d'espèce ou dans un autre parallèle, confirme la solution de Cologne. A supposer que les tribunaux nationaux n'obligent pas l'autorité allemande au remboursement du prélèvement et que la Cour de justice, qui considère que là réside la plus grande partie du dommage, pour une partie des requérantes, refuse de condamner la Communauté vu que les autorités allemandes ont encaissé le prélèvement, les requérantes finiront par supporter le dommage qui leur a été imposé (14).

Cette situation est au point de vue juridique d'autant plus intenable que la CJCE, comme les tribunaux administratifs allemands, ont constaté, chacun de leur côté, le comportement fautif de la Commission et des organismes allemands. Aussi le seul problème qui reste à résoudre est celui de l'évaluation du dommage et de son paiement. Or, par la façon dont la CJCE a voulu fixer le dommage, elle a condamné les deux organismes responsables à une responsabilité partielle et non in solidum, et rendu la responsabilité de la Communauté subsidiaire à la responsabilité de l'Etat.

De toute façon, il n'est pas exagéré de penser que les requérantes lutteront 10 à 14 ans, se présenteront au moins trois fois devant la CJCE et peut-être une demi-douzaine de fois devant des juges et autorités nationaux pour épuiser "les moyens tant administratifs que judiciaires relevant du droit national", afin d'obtenir la réparation d'un dommage subi en 1963. Cette énorme perte de temps et la multiplication des frais et des procès qui se développent comme un cancer judiciaire, attend chacun des requérantes futures si la solution actuelle de la CJCE est maintenue. C'est un abus de temps, de juridiction et de processualisme dans une ère où la rapidité, la sécurité et la simplicité des solutions juridiques réclament leur dû. C'est pour cela qu'il faut se demander où se trouve la cause de cette situation avant de se demander comment on pourrait y remédier.

---

(12) EuR 1968, 405 Anmerkung Ipsen.

(13) Loc. cit. 406

(14) Voir André, Konkurrerende Ersatzansprüche von deutschen Gerichten und dem europäischen Gerichtshof, NJW 1968, 333.



## II - LE SYSTEME D'ELABORATION DE LA RESPONSABILITE ADMINISTRATIVE DANS LES TRAITES COMMUNAUTAIRES

### 4. Le système de la responsabilité pour faute de service (15) du traité de la CEE

Le droit de la CEE ne connaît pas un système de responsabilité ni complet ni partiel; il n'établit ni les principes généraux, ni les règles de détails réglant les problèmes qui se posent dans ce domaine. Le traité de la CEE se contente de poser dans l'article 215, alinéa 2, simplement le cadre général de l'existence d'une telle responsabilité (16), cadre que la CJCE devra graduellement remplir. Ainsi, la tâche de l'édification progressive du système de responsabilité pour faute de service de la CEE est réservée à la jurisprudence de la CJCE. Mais la Cour n'est pas libre dans ce travail de création juridique (Rechtsfindung). L'article 215, alinéa 2, prescrit de façon claire, au moins apparemment, quelle voie elle doit suivre pour l'élaboration graduelle du système de responsabilité administrative de la Communauté. La grande norme directrice qui doit guider la Cour dans son travail d'édification du système de la responsabilité administrative sont "les principes généraux communs aux droits des Etats membres".

Cela signifie trois choses. D'une part, le système de la responsabilité administrative de la CEE doit être élaboré par la CJCE. De l'autre, pour ce faire, la Cour doit suivre l'orientation générale fournie par les "principes généraux communs" aux Etats membres dans la matière. Enfin ces principes généraux communs doivent être dégagés par la comparaison des droits des Etats membres dans la matière. Des problèmes se posent car, malgré cela, il n'est pas facile de préciser la portée et la signification concrète de cette disposition.

Certes, même le système de la responsabilité administrative de la CECA, tel qu'il existe aujourd'hui, est, dans une large mesure, une création jurisprudentielle, donc un droit élaboré de façon judiciaire. Cependant, il y a entre le rôle que la Cour joue dans l'élaboration du système de la responsabilité de la CECA et de celui de la CEE une différence qui devait être fondamentale. Le premier a été édifié à partir de certains principes de base prévus par le traité, même si sur de nombreux points ce texte présente des lacunes qui ont

---

(15) La responsabilité pour faute de service, la responsabilité administrative et la responsabilité pour faute de la puissance publique sont considérées dans le cadre de cette étude comme des notions équivalentes.

(16) Ainsi Jaenicke, Die Staatshaftung in rechtvergleichender Sicht, La responsabilité de l'Etat pour le comportement illégal de ses organes (cité : La Responsabilité) (Köln 1967) 860.

dû être comblées par la Cour (17). Par contre, le système de la CEE doit être édifié à partir d'une carence volontaire des rédacteurs, une sorte de lacune officielle du traité. Pour la combler le traité attribue, de façon formelle, à la CJCE, en supplément de sa tâche normale d'appliquer la loi, la fonction créatrice d'élaborer les règles de droit applicables dans ce domaine.

##### 5. Différences dans la méthode d'élaboration du système de la responsabilité administrative dans le cadre des traités de la CECA et de la CEE

Malgré l'affirmation des avocats généraux et des auteurs, il y a, ou il devait y avoir, une grande différence dans le travail de la CJCE, dans l'édification des deux systèmes de responsabilité administrative. Il faut insister sur cette différence car elle intéresse le problème qui forme l'objet de cette étude.

Bien que liée par le texte des articles 40 et 34 du traité de la CECA, la CJCE était assez libre dans le travail d'interprétation, en vue de leur application, donc dans son travail de combler les lacunes (18), d'élargir, de compléter et de préciser le système de la responsabilité (19) que les textes du traité CECA règlent de façon sommaire. Pour ce faire la CJCE s'est inspirée des solutions proposées par le droit de l'un ou de l'autre Etat membre ou par plusieurs droits, ou même des principes généraux qui ne se réfèrent pas à la responsabilité administrative. La CJCE était ainsi libre de choisir la solution la plus adaptée au cas de l'espèce, sans être liée dans son choix par un principe directeur.

Or, pour autant qu'on tienne compte de son texte, il faut admettre que le traité de la CEE oblige la CJCE à prendre comme guide pour l'édification du système de la responsabilité pour faute de service "les principes généraux" qui, dans cette matière, sont "communs aux droits des Etats membres". Ainsi dans le cadre de ce traité et de cet article, la CJCE n'est plus libre ni de choisir les principes qu'elle veut, ni d'ignorer qui, sur divers points, sont "communs aux droits des Etats membres" et que la comparaison doit dégager.

Certes, étant donné que la CJCE est la même, que le système de la responsabilité pour les deux traités est celui de la responsabilité pour faute de service et que le système de la responsabilité dans le cadre du traité de la CECA était déjà largement établi avant celui de la CEE, il semble naturel de considérer que l'élaboration du système de la responsabilité dans le cadre du traité de la CEE constitue plutôt la continuation de celui de la CECA, qu'une innovation.

---

(17) Tout travail jurisprudentiel comporte une partie créatrice.

(18) Pour un bref résumé de cette jurisprudence, voir Mathysen, La fusion de voies de droit, Rapport dans la Fusion des Communautés européennes (Liège 1965), 123 s.

(19) Pour une analyse de ce développement, voir notamment Much, Die Haftung der Europäischen Gemeinschaften für das rechtswidrige Verhalten ihrer Organe, La Responsabilité, 729 s.

6. Opinion selon laquelle l'édification du système de la responsabilité dans le cadre de la CEE continue le système de la responsabilité dans le cadre de la CECA et les réserves à faire

Cette opinion, résumé d'abord par l'avocat général Roemer (20) paraît aujourd'hui dominante (21). Selon elle, le renvoi fait aux "principes généraux communs aux droits des Etats membres" ne concerne que la responsabilité pour faute de service (Amtshaftung) et nullement "le droit général de la responsabilité" (allgemeines Schadenersatzrecht). L'affirmation doit être nuancée. En effet, il est difficile de séparer de façon précise ce qui rentre dans la responsabilité pour faute de service, de ce qui rentre dans le "droit général de la responsabilité". Ainsi est-il certain qu'une part des problèmes "du droit général de la responsabilité" se retrouve dans la responsabilité pour faute de service. Pour la question qui nous intéresse il est indispensable de savoir si la responsabilité solidaire, ou partielle, au cas où le même dommage a été produit par plusieurs coauteurs, rentre dans le domaine d'application de l'article 215, alinéa 2, ou dans "le droit général de la responsabilité", et pour cela doit être exclu de l'application de cet article.

Selon la même opinion, le renvoi aux principes généraux ne signifie pas que la responsabilité communautaire est liée pour chaque détail au système commun de la responsabilité des Etats membres. "Les principes généraux communs aux droits des Etats membres" désignent seulement une orientation globale concernant les principes généraux que la Cour doit appliquer dans le cadre de l'article 215, alinéa 2. Cela est en principe exact. Pourtant on ne doit pas se faire des illusions sur la disparité des systèmes des responsabilités des Etats membres, ni sur la possibilité de vaincre toujours la difficulté de dégager les principes généraux, des détails techniques. Selon la même opinion, cette distinction laisserait suffisamment de liberté à la Cour "d'apprécier les problèmes particuliers sur le plan dogmatique" pour autant que la Cour respecte dans la recherche du droit applicable dans cette matière "le cadre commun à tous les ordres juridiques des Etats membres" (22).

Cette opinion précise que: "vu ainsi, l'article 215, alinéa 2, perd beaucoup du caractère dangereux et de la nouveauté qu'il semble avoir à première vue. Il n'exige au fond pour le droit de la responsabilité administrative que l'activité de création et de comparaison du droit dont la Cour, compte tenu des nombreuses lacunes dans le droit de la Communauté, doit constamment faire preuve dans de nombreuses questions juridiques touchant la procédure et le fond. Mais avant tout, dans cette façon de comprendre la règle de la responsabilité administrative des traités de Rome, il apparaît que la Cour ne se trouve pas placée devant un domaine entièrement neuf." (23). L'avocat général est d'avis que dans l'édification de la responsabilité dans le cadre du traité de la CECA la Cour a employé le même système.

L'analyse paraît exacte dans sa généralité et son abstraction. Elle est certainement discutable dans sa concrétisation et dans son application pratique. En effet, comment respecter "les principes généraux communs" tout en laissant à la CJCE une grande liberté pour choisir les règles applicables à des cas individuels?

---

(20) Roemer, Conclusions générales, Aff. 25/62, Recueil IX, 241 s.

(21) Voir par exemple Heldrich, EuR 1967, 347; Jaenicke, 865; Much, 728; etc.

(22) (23) Roemer, Conclusions générales, loc. cit. 242.

Il est évident que la jurisprudence développée par la CJCE dans l'édification de la responsabilité dans le cadre de la CECA offre des points de repère pour l'édification du système de responsabilité administrative dans le cadre de la CEE. Cependant, il serait erroné de croire que la seconde peut-être seulement la continuation de la première et cela même si les silences de l'arrêt Kampffmeyer le laisse penser (24). D'autre part, il paraît également erroné de croire qu'il s'agit au fond simplement d'appliquer à la responsabilité administrative la technique "de création et de comparaison du droit dont la Cour, compte tenu de nombreuses lacunes dans le droit de la Communauté, doit constamment faire preuve dans de nombreuses questions juridiques touchant la procédure et le fond".

Cette opinion doit être mise en doute pour plusieurs raisons. D'abord parce que la comparaison des droits des Etats membres, comme source pour combler les lacunes et développer le droit communautaire telle qu'elle a été pratiquée par la CJCE, n'a jamais été une comparaison systématique, mais seulement une technique empirique, d'emploi occasionnel et partiel. Les problèmes que la CJCE a eu à résoudre, exprimés dans les termes à comparer (25), n'ont jamais été examinés de façon systématique dans chacun des ordres juridiques des Etats membres avant d'être comparés. La totalité de leurs ressemblance et différence n'a pas été dégagée avant de préciser leur portée réelle et avant de se demander quelles sont les causes afin de voir si le principe ou la solution d'un système est transposable dans le système de la Communauté. Tout au plus, on a indiqué quelques-unes des solutions nationales parmi lesquelles la Cour a choisi celles qui lui paraissaient la plus appropriée au litige en jeu. L'affirmation de l'avocat général Lagrange est caractéristique pour la façon dont la CJCE a employé cette méthode. C'est certainement avec raison que dans une de ces conclusions il affirme: "Ainsi la jurisprudence de la Cour, dans la mesure, très large, où elle fait appel aux droits nationaux pour dégager les règles de droit relatives à l'application du traité, ne se contenterait pas de puiser ses sources dans une sorte de "moyenne" plus ou moins arithmétique entre les diverses solutions nationales, mais choisirait dans chacun des pays membres celles qui, compte tenu des objets du traité, lui paraîtraient les meilleurs ou, si l'on veut employer ce mot, les plus progressistes. Tel est bien, d'ailleurs, l'esprit qui a guidé la Cour jusqu'à présent" (26). Ainsi la Cour a nécessairement tenu compte davantage de la constitution économique et notamment des buts à atteindre par les normes juridiques du traité, que du caractère commun aux ordres juridiques des Etats membres, de la solution à donner. Rarement a-t-elle recouru à une véritable comparaison pour dégager des principes communs. Or justement dans le cadre de l'article 215, alinéa 2, il ne s'agit plus de continuer simplement à appliquer cette méthode empirique.

---

(24) En effet, après l'analyse de l'arrêt Kampffmeyer concernant plus exactement la notion de faute de service, telle qu'elle a été développée par la CJCE dans le cadre du traité de la CECA, plusieurs auteurs (Heldrich, EuR 67, 349; Goffin, CDE 68, 85) ont été d'avis que cet arrêt reprenait, dans le cadre de la CEE, la notion élaborée par la CJCE dans le cadre de la CECA sur la base de l'article 40, au lieu d'élaborer la faute de service selon les indications de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE.

(25) Voir infra n° 7, note 36.

(26) Lagrange, Conclusions générales, Aff. 14/61, Recueil VIII, 539.

## 7. Les problèmes spécifiques que pose l'édification de la responsabilité pour faute de service dans le droit de la CEE

Dans la pratique on a plutôt méconnu ces différences. Dans l'arrêt Plau-mann (27), le premier arrêt important ou le problème de la responsabilité selon l'article 215, alinéa 2, s'est posé, la CJCE, contrairement à son avocat général, n'a rien dit sur la façon d'interpréter l'article 215, alinéa 2. Elle a rejeté la demande en réparation du préjudice, avec l'argument qu'un acte administratif qui n'est pas annulé ne peut constituer, par lui-même, une faute de service, lésant les droits des requérants. Cependant, la CJCE n'a nullement indiqué si et dans quelle mesure sa décision était fondée sur les principes de la responsabilité administrative, communs aux droits des Etats membres. Comme Goffin (28) et Much (29) le remarquent, ce surprenant silence (29a) de la Cour indique plutôt que dans l'application de l'article 215, alinéa 2, la CJCE s'appuie davantage sur les besoins spécifiques de la Communauté que sur une reprise des principes et règles nationales.

Cependant on ne peut ignorer que dans le cadre de la CEE le problème d'édification du système de la responsabilité pour faute de service se pose dans des termes spécifiques - et cela pour plusieurs raisons.

D'abord parce que la CJCE ne trouve dans le texte de l'article 215, alinéa 2, aucune indication de droit matériel. Ensuite et parce que les principes applicables dans le cadre de cette responsabilité, la CJCE doit les extraire seule et entièrement des "principes généraux communs aux droits des Etats membres". Enfin parce que cela implique, de façon contraignante, l'emploi permanent de la comparaison systématique à la place d'une comparaison empirique et occasionnelle. Cela pose pour la question qui nous occupe, mais aussi de façon générale, au moins trois problèmes.

Le premier est de savoir quels sont les aspects de la responsabilité pour faute de service qu'on doit résoudre à l'aide de la procédure de l'article 215, alinéa 2, donc quel est le domaine d'application (30) de cet article au point de vue du droit matériel. Pour certains (31) le renvoi au droit des Etats membres concerne la responsabilité administrative, mais non "le droit général de la responsabilité". La controverse peut porter sur de nombreux aspects de la responsabilité. Sans entrer dans les détails et en limitant le problème aux seuls aspects qui nous occupent, on peut poser le problème concret de savoir si l'évaluation et le paiement des dommages et intérêts au cas où une pluralité des coauteurs a concouru à la réalisation du même dommage constitue une question dont la solution doit être cherchée dans les "principes généraux com-

---

(27) Affaire 25/62. Recueil IX, 201.

(28) Goffin, Common Market Law Review 1963/64, 358; le même

(29) Much, 729 Les Nouvelles, n° 465 s.

(29a) Goffin (Les Nouvelles, n° 462, constate: "Il est frappant de constater que dans aucun de ses arrêts, la Cour ne procède à une recherche de droit comparé pour déterminer le principe commun et ne fait davantage allusion à ceci. Elle s'applique à l'examen des données concrètes de faits et recherches si une faute dommageable a été commise. La Cour entend donc disposer d'une grande liberté".

(30) Roemer, Conclusions générales, Affaire 25/62, Recueil IX, 241; Heldrich, note EuR 1967, 346.

(31) Roemer, loc. cit.; Ehle, Klage und Prozessrecht des EWGV, Article 215 RZ 23 (note 2).

muns aux droits des Etats membres". En d'autres termes est-ce que l'article 215, alinéa 2, couvre aussi le problème de la réparation du dommage, comme conséquence de la constatation de la responsabilité ou il s'agit là d'un problème rentrant "dans le droit général de la responsabilité" auquel, selon cette opinion, l'article 215 ne se référerait pas? La réponse à cette question est positive et cela pour plusieurs raisons. D'abord les termes de l'article 215, alinéa 2, ne laissent pas de place pour une interprétation restrictive (32). Ces termes parlent de responsabilité qui, de façon logique et nécessaire, englobe aussi la réparation selon les "principes généraux communs" des dommages causés par les institutions... D'autre part, la responsabilité s'exprime justement dans la réparation. La première ne serait qu'une arithmétique stérile et inféconde sans la seconde. L'arrêt Kampffmeyer prouve bien combien essentiel est le problème de la réparation, dans le cadre de la responsabilité. Il serait donc aberrant de séparer la première de la seconde et d'affirmer que la responsabilité une fois établie se sépare des principes concernant la réparation, qui constituerait un problème spécial, échappant aux dispositions de l'article 215, alinéa 2. Cela signifie que non seulement les règles selon laquelle la responsabilité est fondée, mais aussi les règles selon lesquelles le dommage est évalué et réparé doivent être déduites des "principes généraux communs aux droits des Etats membres".

Le deuxième problème est celui de savoir comment les "principes généraux communs aux droits des Etats membres" seront dégagés. Le problème a été déjà posé de façon théorique (33). Certains auteurs (34) ont réaffirmé à l'occasion de l'arrêt Kampffmeyer qu'étant donné les multiples et profondes divergences entre les systèmes de la responsabilité des Etats membres, les "principes communs" ne représenteraient qu'un complexe rudimentaire et insuffisant. Pour éviter ce résultat il faudrait renoncer à une comparaison allant en profondeur. L'article 215, alinéa 2, devrait être compris comme renvoyant aux principes d'équité qui se trouvent à la base des systèmes de responsabilité des Etats membres, bien que ces principes n'ont qu'un contenu vague et ne peuvent être utilisés comme critères d'appréciation pour un problème concret. En réalité, cette interprétation de l'article 215, alinéa 2, annule toute sa signification (35).

Il n'est certainement pas possible de procéder à une étude concernant la façon dont la Cour doit appliquer la méthode comparative dans cette hypothèse. Il suffit cependant de dire que, dans le cadre de cet article, la CJCE doit entreprendre une comparaison systématique et non empirique, habituelle et non occasionnelle, concernant tous les aspects de la responsabilité et non seulement de façon fragmentaire, limitée à quelques-uns. Pour tous les problèmes importants concernant la responsabilité administrative, il faut procéder à une comparaison systématique (36). Celle-ci doit porter sur des principes généraux

---

(32) Dès le début, la doctrine s'est prononcée pour une interprétation large de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE.

(33) Voir les auteurs cités à la note 26.

(34) Heldrich, EuR 67, 349. Dans le même sens, de façon générale et non pour cet arrêt, Lagrange, The Non-Contractual Liability of the Community in the ECSC and in the EEC; Common Market Law Review 3 (1965/66) 32.

(35) Pour la critique voir Jurina, 375 s.

(36) Précisément parce que, par la comparaison, on doit dégager les principes juridiques communs et non les normes et leurs détails, il faut commencer par bien préciser et délimiter les termes à comparer. Ainsi, dans notre  
(suite de la note n° 36 à la page suivante)

et non sur des normes précises, complétées et spécifiées jusqu'au dernier détail. Car on compare des principes et non des textes de loi. Les différences entre principes et normes sont grandes, bien qu'elles soient difficiles à préciser (37). C'est de la pluralité divergente de normes nationales (de droit positif ou non) qu'on doit déduire les principes juridiques communs qui se trouvent à leur base. En tout cas, ce qu'on doit comparer ce sont des principes juridiques précis et non de vagues postulats d'équité. Ainsi par exemple, pour savoir si on doit admettre d'autres formes de responsabilité administrative que celles basées sur la faute, il faut consulter les droits de la responsabilité administrative des Etats membres, pour voir si et dans quelle mesure ceux-ci connaissent une responsabilité sans faute (38). Dans l'affirmative il faut l'introduire dans le droit de la Communauté sans se préoccuper de la forme ou des détails techniques que peut revêtir cette responsabilité sans faute, c'est-à-dire sans se demander s'il s'agit d'une responsabilité objective, pour risque, ou d'une garantie. De même, dans l'hypothèse qui forme l'objet de cette étude il est important de savoir si, en cas de pluralité des coauteurs ayant concouru à la réalisation du même dommage, le principe de la responsabilité partielle et de la priorité de la responsabilité d'un auteur ou de l'autre, constitue ou non des "principes communs aux droits des Etats membres". Une fois constatée l'unité du principe, les techniques des détails importent peu, quellesque soient leurs différences.

Enfin, le troisième problème est celui de savoir dans quelle mesure les "principes généraux communs aux droits des Etats membres" s'imposent à la CJCE; dans quelle mesure celle-ci est liée par les résultats obtenus ou, et dans quelle mesure, elle conserve tout de même la liberté de choisir une autre solution qui lui paraît plus convenable.

L'essai de dégager des règles fermes dans ce domaine a déjà été entrepris (39). Certains auteurs ont proposé (40) d'accepter comme obligatoire la "Norm der

---

(suite de la note n° 36 de la page précédente)

hypothèse, il ne faut pas se demander si la solution selon laquelle le remboursement préalable des sommes indûment payées à titre de remboursement constitue la condition nécessaire pour évaluer le dommage, représente le problème qu'on doit comparer dans les divers droits. Cette question constitue un simple détail technique. La question qui constitue le terme à comparer est de savoir si les coauteurs ayant concouru à la réalisation du même dommage, répondent envers la victime par une responsabilité in solidum ou par une responsabilité partielle. Ceux-ci sont des principes généraux car chaque droit des Etats membres doit connaître l'un ou l'autre. Ce sont eux qui forment les termes à comparer dont le caractère commun doit être établi par une comparaison systématique.

(37) Jaenicke, 864.

(38) Voir aussi Goffin, La responsabilité de la Communauté économique européenne et de l'Euratom, J.T. 1963, 237. Pour ce problème, voir également Goffin, Les Nouvelles, n° 471, ainsi que les rapports nationaux des droits des Etats membres dans La Responsabilité.

(39) Voir en général les auteurs cités à la note 43.

(40) Notamment Heldrich, Die allgemeinen Rechtsgrundsätze der ausservertraglichen Schadenshaftung in der EWG (Frankfurt-Berlin 1961); le même, Art. 215, Abs. 2, EWGV ein Irreweg zur europäischen Rechtseinheit, JZ 1960, 681 s.

unteren Grenze", c'est-à-dire une sorte de moyenne arithmétique (41) ou le plus petit des dénominateurs communs des systèmes de responsabilité examinés. La doctrine (42) a refusé ces conclusions de façon assez unanime. En effet, il n'est pas possible de procéder dans ce domaine par des moyens simplement quantitatifs auxquels on réserverait une sorte d'application mécanique. Ce qui est possible est d'indiquer les cas extrêmes, dans lesquels la solution dégagée s'impose à la Communauté. A supposer que, par exemple, les droits de tous les Etats membres connaissent le principe de la responsabilité in solidum et non celui de la responsabilité partielle lorsque plusieurs auteurs ont concouru à la réalisation du même dommage, on doit admettre qu'il s'agit là d'un "principe général commun aux droits des Etats membres". Dans une pareille hypothèse la CJCE est liée (43) par cette solution, en vertu des dispositions de l'article 215, alinéa 2. Elle est obligé d'appliquer ce principe et pas un autre - dans le cadre de la responsabilité de la CEE. Refuser de le faire, ce serait violer sciemment l'article 215, alinéa 2. Une conclusion analogue devrait être tirée lorsque, par exemple, cinq des droits des Etats membres ou même la majorité simple des Etats connaissent le même principe. En sens inverse la CJCE devrait refuser comme commun un principe inconnu ou connu seulement par les droits de un ou deux des Etats membres. Dans les autres situations intermédiaires la CJCE devait être libre de choisir la solution commune à une partie des droits des Etats membres et répondant le mieux aux buts du traité et à la solution d'espèce. Ainsi, la liberté de la CJCE grandirait à mesure que le degré de communauté des principes des droits des Etats membres diminuerait. Par contre, la CJCE serait d'autant plus liée que la communauté des principes serait complète.

---

(41) Le problème est mal posé car il s'agit d'abord d'établir par une comparaison systématique si chaque principe rentrant dans le cadre de la responsabilité posé à la CJCE est ou non commun aux droits des Etats membres.

(42) Notamment Lorenz, General principles of Law: Their elaboration in the Court of Justice of the European Communities, AJoCL 13 (1964) 1 s. et les auteurs qu'il y cite; Much, 728; Jaenicke, 863; etc.

(43) Voir en général pour ce problème: Goffin, J.T. 237, note 16. Heldrich, les ouvrages cités à la note; Quadri-Monaco, Trattato istitutivo della Comunità economica europea, (Milano 1965) III, 215, al. 2, note 2; Cassoni, I principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri quale fonte sussidiaria del diritto applicato della Corte di giustizia delle Comunità europee, Diritto internazionale 13 (1959) 428 s., 455 s.; Grisoli, Contributo alla ricerca dei principi generali comuni ai diritti degli Stati della Comunità europea in materia di responsabilità extracontrattuale, Studi Pavia (1963) 217 s.; etc. Dans ce sens Wengler, Les conflits de loi et les principes d'égalité. Rev. crit. droit intern. privé 1963, 203 s. et 503 s. Mais, dans cette hypothèse, la CJCE serait plus libre de modeler cette solution pour l'adopter aux besoins spécifiques de l'espèce.



8. Position du problème

Avant d'examiner les droits des Etats membres pour voir s'ils connaissent un principe général commun dans la matière, il faut analyser trois problèmes préalables.

D'abord, quel est le problème à examiner car des doutes peuvent exister là-dessus.

Ensuite, dans notre hypothèse, les requérantes ont subi un dommage provoqué par l'action conjuguée de deux organes différents: la Commission et les autorités d'un Etat membre. Il y a donc unité de dommage et pluralité des coauteurs. Cependant les deux organes n'appartiennent pas aux même Etat ni au même ordre juridique. Il faut examiner quel est le rapport entre ces deux organes et si ce rapport n'est pas de droit international. C'est là le deuxième problème. Le troisième problème concerne le fait que deux solutions s'offrent lorsqu'il s'agit de réparer un même dommage produit par plusieurs coauteurs. Un examen plus détaillé des deux solutions permettra de mieux voir leurs caractéristiques propres ainsi que leurs différences fondamentales.

9. Le problème à examiner

Certains auteurs (43a) ont été d'avis que la décision de la Cour était fondée parce qu'elle se basait sur la Schadenabwendungspflicht qui pèse sur les victimes des dommages et parce que "l'obligation d'agir pour maintenir le dommage dans ses frontières peut être considéré comme un principe général du droit de la responsabilité des Etats membres. En droit allemand, il trouve son expression dans le paragraphe 254 et spécialement dans le Amtshaftungsrecht du paragraphe 339, alinéa 3, BGB".

L'argument n'est que partiellement exact et risque de poser, comme problème à examiner, un faux problème. Ce qui est exact, c'est que tous les droits des Etats membres connaissent le principe du partage de la responsabilité et de la réduction de l'indemnité lorsque la victime a concouru à la réalisation du dommage. Mais ce principe n'intéresse nullement notre espèce étant donné que les requérantes n'ont commis aucune faute dans la réalisation du dommage dont elles ont été victimes. Ce principe formulé pour le droit allemand dans le paragraphe 254 BGB ne trouve ici nullement application.

---

(43a) Bunte, 1724.

Ensuite comme on l'a déjà remarqué à juste titre (43b), c'est à tort que le Erstattungsanspruch est considéré comme expression de la Schadensabwendungspflicht. En effet, dans notre espèce, le dommage résultant du paiement du prélèvement est certain et actuel, de façon qu'on ne peut plus parler de prévenir un dommage déjà réalisé. D'ailleurs, la Cour elle-même ne parle pas de prévenir le dommage, mais de le réparer par la restitution du prélèvement. Ainsi Schadensabwendungspflicht et Erstattungsanspruch doivent être nettement distingués comme le fait le droit allemand lui-même (43c). La subsidiarité de la responsabilité pour faute de service vis-à-vis de l'obligation de restituer (öffentlich-rechtliche Erstattungsforderung) apparaît comme problématique même en droit allemand (43d). En tout cas, et cela est très important, cette subsidiarité ne constitue pas "un principe général commun au droit des Etats membres", qui, pour la plupart, l'ignorent complètement. D'ailleurs, comme il résulte de l'arrêt, il s'agit ici de deux organismes ayant par leur faute provoqué un dommage qui est certain et actuel. Le problème à examiner n'est donc pas de voir si dans le droit des Etats membres la réparation du dommage est subsidiaire par rapport à l'Erstattungsforderung, mais de savoir si, lorsque plusieurs auteurs ont concouru à la réalisation du même dommage, devenu certain et actuel, la responsabilité des auteurs est partielle ou in solidum.

#### 10. Autonomie ou solidarité des organismes ayant concouru à la réalisation du même dommage

Dans l'espèce, la difficulté majeure provient du fait que les deux organismes ayant concouru à la réalisation du même dommage appartiennent à deux ordres juridiques différents et, dans une grande mesure, séparés. Cela fait que, au départ, la CJCE ne peut apprécier le comportement de la république fédérale d'Allemagne, éventuellement conclure à sa responsabilité face aux requérantes et la condamner aux dommages et intérêts. Cet aspect du litige, c'est-à-dire les rapports entre les requérantes et l'Etat membre, échappent à la compétence (44) de la Cour. En sens inverse, cela s'oppose également (45) à ce que la CJCE tienne compte des actes de l'Allemagne "pour ne mettre à la charge de la Communauté qu'une part de la réparation du dommage, ou que vous donniez à la responsabilité de celle-ci un caractère subsidiaire" (46).

En réalité, le problème doit être posé dans d'autres termes. D'abord parce que la séparation des deux organismes est, dans ce domaine, bien moins tranchée qu'on l'affirme. En effet les rapports entre la Communauté et les Etats membres ne sont pas des rapports de droit international (47), mais des rapports d'un type nouveau découlant du fait que la Communauté elle-même n'est pas une orga-

---

(43b) (43c) André, 332.

(43d) Pour ce problème, voir en général Pagendarm, Verhältnis von öffentlich-rechtlichen Entschädigungsansprüchen zu Amtshaftungsansprüchen im Hinblick auf Artikel 839, Absatz 1, Satz 2, BGB, DOV 1955, 520 s.; André, loc. cit.

(44) Toutefois voir infra n° 41.

(45) Comme à juste titre l'a observé l'avocat général Gand, Conclusion dans l'affaire Kampffmeyer, Recueil XIII, 361.

(46) En d'autres termes, l'avocat général Gand n'était partisan ni d'une responsabilité partielle, ni de la responsabilité subsidiaire de la Commission.

(47) La CJCE elle-même l'a affirmé à diverses occasions.

nisation internationale de type classique. Bien que spécifiques et complexes, les rapports communautaires peuvent être groupés en deux catégories principales: les rapports d'intégration et les rapports de coopération. Les rapports d'intégration visent à la fusion des parties composantes dans le tout communautaire, et où s'affirme la prépondérance des organes communautaires. Dans ce domaine, l'interdépendance des deux ordres juridiques et l'interpénétration de l'activité des organes communautaires et de celle des Etats membres et de leurs organes constituent la règle. Les particuliers sont dans ce cas touchés directement par le droit communautaire. Par contre, dans les rapports de coopération, le respect de l'autonomie des Etats membres constitue la règle; ces rapports ne visent pas à la fusion mais au maintien de l'autonomie des Etats membres et de leur activité oblige seulement à la coopération et à la coordination. Les particuliers sont touchés ici par le droit communautaire de façon indirecte, c'est-à-dire seulement par l'intermédiaire des normes juridiques nationales porteuses de substance communautaire.

Or, l'agriculture constitue un secteur appartenant au domaine de l'intégration et non de la coopération. La politique agricole commune, la compétence de la Communauté dans ce domaine et l'intervention des règlements qui souvent touchent directement les particuliers - et notamment du règlement n° 19 qui, dans le domaine des céréales, a établi un régime de prélèvement intracommunautaire justement pour assurer une circulation ordonnée de ces produits sur l'ensemble du territoire communautaire - en sont la preuve. Or, le domaine de l'intégration est précisément le domaine où la séparation des deux ordres juridiques et l'autonomie des organes communautaires et étatiques est le moins assuré. Tout au contraire, ce domaine est celui où l'activité des organes communautaires et nationales est complémentaire et où les ordres juridiques sont solidaires, car l'ordre juridique communautaire pénètre profondément dans l'ordre juridique des Etats membres. Dans ce cas d'espèce, il est certain que l'activité de la EVSt dans le cadre du régime des prélèvements intracommunautaires n'est pas concevable sans l'activité motrice et tutélaire (48) de la Commission, de même que celle-ci ne peut être conçue sans la politique commune comprise comme un des domaines de l'intégration. Il est donc inexact de parler dans ce domaine d'ordre juridique "rigoureusement séparé" ou d'organes isolés.

Cela nous amène au deuxième aspect du problème qui concerne la réparation du dommage. Bien qu'appartenant à deux ordres juridiques différents, les organismes ayant concouru à la réalisation du même dommage, l'on fait dans le cadre d'une activité tellement interdépendante et solidaire qu'on ne peut pas la dissocier. Le fait que, par exemple, les Etats membres ne peuvent fixer le prélèvement qu'en fonction de prix franco frontière établis par la Commission, prouve justement le caractère étroitement interdépendant et solidaire de leur activité. Le fait que les mesures de sauvegarde prises par les Etats membres doivent être approuvées par la Commission le prouve également. Dès lors, ce qui importe pour la réparation du dommage subi par la victime n'est pas l'existence relativement séparée des organismes respectifs, mais leur activité strictement interdépendante et complémentaire. La solidarité des deux organes dans la réalisation du même dommage pose la question de savoir si précisément, malgré leur existence distincte, leur responsabilité, comme suite de leur activi-

---

(48) On laissera de côté le problème complexe des rapports des deux organismes. Il est cependant très probable que ce soit l'idée de tutelle qui, sur le plan de l'établissement des prix et des prélèvements et sur celui du contrôle des mesures de sauvegarde, explique le mieux leur forme de coopération.

té solidaire, n'est pas également solidaire. Car les deux organes ont concouru à la même activité, de façon solidaire, à l'intérieur de la Communauté et dans le domaine de l'intégration. La responsabilité qui en découle n'est pas de droit international, mais de nature communautaire; ce n'est pas la responsabilité de deux organes autonomes dans leur activité, mais la responsabilité solidaire de deux organes associés étroitement dans leur activité ainsi que dans la réalisation du même dommage. C'est dans cette perspective que le droit à réparation de la victime de ce dommage doit être considéré.

Il y a un rapport très étroit entre l'activité de la Communauté et celle des Etats membres dans ce domaine. La fixation du prix franco-frontière sur laquelle repose tout le système de la circulation intracommunautaire des céréales, est le résultat d'une activité convergente entre l'organe supranational et les organismes des Etats membres, qui est si poussée que les derniers ne peuvent agir sans les indications du premier. Dans ce domaine la coopération a pour les Etats membres un caractère obligatoire qui ne leur laisse aucune marge de liberté d'action et encore moins un pouvoir discrétionnaire. Ils ne coopèrent pas parce qu'ils veulent, mais parce qu'ils doivent. Si cette marge d'appréciation existe pour l'introduction des clauses de sauvegarde, il n'en reste pas moins que celle-ci est soumise au contrôle tutélaire de la Commission, soumise bien entendu elle aussi au contrôle de la Cour.

Si le gouvernement fédéral a été la cause immédiate du dommage, il n'empêche que la Commission soit à l'origine du dommage. Leur responsabilité résulte d'une activité solidaire dans la réalisation du même dommage; il est donc nécessaire que la réparation soit, pour la victime, également solidaire (49).

#### 11. Rapport externe et interne lorsque le même dommage est causé par une pluralité d'auteurs. Réparation et imputabilité finale de la dette

La réparation du même dommage causée par plusieurs auteurs pose de façon successive deux problèmes fondamentaux. Le droit comparé laisse apparaître deux systèmes, fondamentalement différents, qui s'offrent à la victime pour obtenir la réparation du dommage subi. Le premier est celui de la responsabilité partielle; le second est celui de la réparation in solidum.

Le système de la responsabilité partielle part de l'idée qu'on est responsable si on a causé un dommage et dans la mesure où on l'a causé. Ainsi, dès le début ce système met l'accent seulement sur la part de responsabilité des auteurs du dommage ne néglige les intérêts de la victime. La réparation du dommage causé à la victime se fait par l'addition des réparations partielles, payées par les coauteurs, en vertu de la gravité de leur faute, de l'influence causale dans la réalisation du dommage ou alors par divisions proportionnelles selon le nombre des coauteurs. Le système s'explique aussi par l'idée suivante: puisque le partage des responsabilités doit être opéré après l'indemnisation du dommage même en cas de responsabilité in solidum, pourquoi ne pas la faire avant? Ce système ne connaît pas de rapports extérieurs de responsabilité entre la victime et les coauteurs, différents des rapports intérieurs entre les coauteurs pour le partage de l'indemnité payée, en tant que réparation. Dans cette situation les deux sortes de rapports sont confondus et les actions

---

(49) Dans ce sens les conclusions de l'avocat général Roemer dans l'affaire Vloeberghs, affaires jointes 9 et 12/60, Recueil VII, 475.

récursives entre les coauteurs sont remplacées par l'action directe de la victime contre chacun des coauteurs. Enfin, ce système protège les coauteurs qui, dès le début, ne paient que leur part proportionnelle à la réalisation du dommage. Il sacrifie la victime en l'obligeant à déclencher une pluralité d'actions pour obtenir la réparation du dommage et ne lui offre pas la certitude d'obtenir la réparation entière, notamment en cas d'insolvabilité d'un des coauteurs.

Par contre, le deuxième système, celui de la réparation in solidum, distingue les deux sortes de rapports qui posent des problèmes différents. Les rapports extérieurs se posent entre la victime et les auteurs du dommage. Le problème est ici de savoir envers qui la victime d'un dommage causé par plusieurs auteurs peut s'adresser pour obtenir la réparation intégrale du dommage subi. C'est le problème de la réparation. Le problème des rapports internes se pose entre les coauteurs une fois que le dommage a été réparé envers la victime. Le problème est ici de savoir dans quelle proportion les auteurs doivent supporter effectivement et définitivement la charge de la réparation. C'est le problème de l'imputabilité finale de la dette, objet des actions récursives dont dispose celui des coauteurs ayant payé toute l'indemnité, envers les autres coauteurs. Ces deux questions, que le droit civil connaît sous les expressions d'obligation et de contribution à la dette, doivent être soigneusement distinguées. Bien entendu cette distinction ne présente aucun intérêt s'il y a unicité d'auteurs du dommage. Dans ce cas les deux problèmes sont confondus dans la même solution. La distinction reprend sa signification en cas de pluralité d'auteurs.

L'importance de ce système réside dans le fait qu'il admet que chacun des auteurs est responsable de la réparation intégrale du dommage causé et que la victime peut s'adresser indifféremment à chacun des responsables pour la totalité des dommages intérêts, bien entendu sans pouvoir toucher plus d'une seule fois l'indemnité. Dans ce premier stade la victime peut poursuivre pour la réparation intégrale celui des auteurs qui est le plus solvable ou le mieux assuré. Après que la victime ait obtenu complète satisfaction, se pose le deuxième problème qui consiste à répartir entre les coauteurs la somme payée comme indemnité. Dans ce stade c'est celui des auteurs qui a payé le tout, qui dispose d'une action récursive contre ses coauteurs pour se faire rembourser une partie de ce qu'il a versé à la victime. Ce qu'il faut souligner c'est la diversité des deux rapports et des deux situations qui commandent et expliquent la différence des solutions pour les résoudre, même si c'est le même élément juridique qui sert à cela. La faute demeure en effet partout le fondement principal de la responsabilité. Cependant, elle ne jouera pas le même rôle à chacun des deux niveaux. Quand il s'agira de permettre l'indemnisation de la victime, la faute jouera un rôle limité: peu importe la part exacte que chaque auteur a pris au dommage. L'important c'est la liberté pour la victime de choisir son débiteur. La recherche de la gravité de la faute, au contraire, sera le centre de la deuxième question: elle permettra d'établir l'évaluation des parts respectives dans le paiement de la dette auquel les auteurs devront contribuer. En absence de faute, le partage se fait par fractions égales. Le rôle de l'action récursive est de répartir entre les coauteurs, a posteriori, le poids de la réparation intégrale supporté d'abord par un seul d'entre eux. Le problème qui se pose dans le cadre de cette étude et que nous devons rechercher dans les droits des Etats membres, c'est de savoir si, en cas de pluralité d'auteurs ayant contribué à la réalisation du même dommage, ces droits appliquent le principe de la responsabilité partielle des coauteurs ou le système de la responsabilité in solidum.

## 12. Les difficultés que pose le problème examiné

L'examen du problème qu'on vient de préciser, dans le droit des Etats membres, présente plusieurs difficultés majeures qu'il faut énumérer parce qu'elles expliquent le développement ultérieur de cette étude.

La difficulté essentielle provient du fait que les droits des Etats membres ne donnent pas aux problèmes de la responsabilité administrative une réponse unitaire. Dans cinq des Etats membres les principes gouvernant le contentieux de la responsabilité administrative sont fournis par les règles du Code civil, prévues, en principe, pour la responsabilité des particuliers. Ce n'est qu'en France que le contentieux de la responsabilité administrative est non seulement confié aux tribunaux administratifs, mais aussi gouverné par des principes propres, différents de ceux du Code civil.

D'autre part, il ne s'ensuit nullement que les principes, gouvernant le contentieux de la responsabilité sont les mêmes dans les cinq Codes civils. Les droits belge et luxembourgeois sont soumis aux principes de la responsabilité édictée par le Code civil français; les droits allemand, italien et néerlandais connaissent les principes de leur propre Code civil. Cependant, il faut ajouter que, dans cette matière, les Codes civils néerlandais (50) et italien sont fortement influencés (51) par le Code civil français. Pour tous ces droits ce sont les règles du Code civil qui forment "le droit commun" de la responsabilité administrative. Cependant, dans chacun des cinq pays, les dispositions concernant la responsabilité administrative ont dû être partiellement aménagées et adaptées aux besoins propres de l'administration. Cette adaptation a été faite selon des critères divers et a suivi des chemins différents, selon les structures et les traditions administratives des pays respectifs. On n'a qu'à donner l'exemple de la forte autonomie des communes en Belgique et aux Pays-Bas, par rapport à l'Etat, à la souveraineté des provinces aux Pays-Bas, expliquée pour des raisons historiques, pour comprendre combien ces structures ainsi que des raisons d'ordre historique ont influencé le contentieux de la responsabilité. Ces différences des structures font que, malgré la forte ressemblance des principes de la responsabilité civile, des différences notables apparaissent dans la responsabilité administrative. Ces différences ont abouti dans chaque Etat membre à des systèmes de responsabilité administrative non homogène (52) et très complexe (53). Partout sous la notion générale de responsabilité des pouvoirs publics se cache une pluralité de systèmes, assortie pour certaines branches, de toute sorte de dispositions dérogatoires ou des lois instituant des régimes spéciaux. Partout, la conséquence est un système d'une grande complexité qui rend la comparaison difficile. En effet, ces différences dans les structures administratives expliquent pourquoi le problème du concours d'une pluralité d'auteurs à la réalisation du même dommage se pose dans des termes différents. En droit civil, cette pluralité est faite de personnes physiques et morales se trouvant toujours au même ni-

---

(50) Ici également les textes du droit civil ne représentent que le point de départ. Tout le système de la responsabilité de l'Etat représente une construction jurisprudentielle. Dans ce sens W. Prins, *Haftung des Staates für rechtswidriges Verhalten seiner Organe*, La Responsabilité, 488.

(51) Comparez notamment les textes de l'article 2043 Code Civile et de l'article 1401 B.W (néerlandais) avec le texte de l'article 1382 C. civ.

(52) Voir les divers rapports nationaux dans l'étude réflexive réalisée par le Max-Planck-Institut sur la responsabilité des organes.

(53) Voir cependant Jaenicke, 862.

veau. Par contre, toute administration suppose un système d'horlogerie où les divers organes locaux, communaux, régionaux et centraux, les personnes morales de droit public, et la multitude des services publics sont imbriqués dans des rapports généraux ou spéciaux, de hiérarchie et de tutelle, de coopération horizontale et verticale, qui compliquent la responsabilité des coauteurs par rapport à la victime. Enfin, tous ces organes et personnes et institutions de droit public ne possèdent pas une personnalité juridique ou un patrimoine propre, conditions nécessaires de leur responsabilité.





IV - APERCU DU PROBLEME DE LA RESPONSABILITE IN SOLIDUM DANS LES DROITS CIVILS ET ADMINISTRATIFS

13. La responsabilité in solidum en droit civil des Etats membres

Le principe selon lequel les coauteurs qui ont concouru par leurs fautes à la réalisation du même dommage, sont responsables in solidum envers la victime a eu en droit civil français - et par la suite dans les droits civils belge et luxembourgeois - une existence d'abord incertaine. Le Code civil français (C. Civ.) n'édicte pas ce principe. Tout au contraire, l'article 1202 C. Civ. formule le principe opposé, à savoir: "La solidarité ne se présume point; il faut qu'elle soit expressément stipulée.

Cette règle ne cesse que dans le cas où la solidarité a lieu de plein droit, en vertu d'une disposition de la loi".

Or en matière de responsabilité délictuelle, aucune disposition du C. Civ. ne pose la règle de la responsabilité in solidum. L'introduction du principe de la responsabilité in solidum dans cette matière a été l'oeuvre de la jurisprudence, fixée dans ce sens par un arrêt de la Cour de cassation du 29 février 1836 (54). La jurisprudence a vu, dans l'article 1202 C. Civ. et dans l'article 55 du Code pénal, des applications partielles d'un principe général. En introduisant ce principe, la préoccupation principale des tribunaux et de la doctrine qui les a suivies a été de ménager les intérêts de la victime (55) du dommage, en lui accordant, selon certains auteurs (56), même une sorte de garantie. Cette solution accélère les chances de la victime dans la récupération de l'indemnité en lui évitant une pluralité d'actions avant de la recouvrir; elle lui évite de compliquer le problème de la récupération des dommages et intérêts avec celui de la répartition de l'indemnisation parmi les coauteurs; elle lui évite de supporter les pertes dues à l'insolvabilité d'un des coauteurs. Ces raisons méritent d'être rappelées parce qu'elles jouent aussi pour la CJCE dans cette phase initiale de l'édification du système de la responsabilité dans le cadre de la CEE. Cette jurisprudence, qui n'a pas été contestée pendant presque un siècle et demi, a paru être mise en doute à partir

---

(54) Henri et Léon Mazaud et Tunc, Traité théorique et pratique de la responsabilité civile délictuelle et contractuelle (Paris 6<sup>me</sup> édition) II, n° 1945; Savatier, Traité de la responsabilité civile en droit civil français, administratif, professionnel et procédural (Paris, 2<sup>e</sup> édition, 1950) II, n° 448 s; Lalou, Traité pratique de la responsabilité civile (Paris 5<sup>e</sup> édition, 1955) n<sup>os</sup> 101 s.

(55) Voir dans ce sens les auteurs précités.

(56) Starck, La pluralité des causes de dommages et la responsabilité civile (JCP 1970, 2339, n° 19).

de l'arrêt Lamoricière (57). Cet arrêt ainsi que celui de la société les Houillères du Bassin du Nord et du Pas-de-Calais (58) mettaient en cause la solution traditionnelle de la réparation in solidum en cas de pluralité d'auteurs. Ces arrêts admettent qu'en cas de pluralité des causes ayant contribué au même dommage, la responsabilité revenant à chaque auteur devait avoir pour mesure la part de causalité lui incombant. En d'autres termes une causalité partielle ne saurait entraîner qu'une responsabilité partielle. C'était au fond remplacer la responsabilité in solidum par une responsabilité partielle (59). Cependant, à partir de 1968, la deuxième Chambre civile de la Cour de cassation, par plusieurs arrêts (60), revient à la thèse traditionnelle de la réparation in solidum des coauteurs (61).

Avec l'exception - explicable pour des raisons d'espèce - de cette seule période, on peut dire que la solution de la responsabilité in solidum en cas de pluralité d'auteurs a été constamment suivie par le droit civil français.

En partant des mêmes textes ou plutôt de la même absence des textes, le droit belge s'est débattu avec les mêmes difficultés que la jurisprudence française. La position de la doctrine fut longtemps confuse et la jurisprudence fut longtemps divisée (62). La tendance existait bien avant mais c'est un arrêt de la Cour de cassation de 1900 (63) qui, le premier, se prononce formellement, pour l'obligation in solidum. Elle se fonde sur l'article 1202 C. Civ., ce qui a été critiqué par la doctrine. Finalement ce sont deux arrêts de la Cour de cassation qui ont mis fin aux incertitudes (64). Depuis, la grande majorité de la doctrine (65) ainsi que la jurisprudence (66) sont dans ce sens. Un examen

---

(57) Cas. Com. 19 juin 1951, 2 arrêts: JCP 1951, II, 6426, note Becqué; D. 1951, 717, note Ripert; S. 1952, 1, 89, note Nerson.

(58) Civ. 2e Civ., 13 mars 1957, JCP 1957, II, 10084, note Esmein = D. 1958, 73, note Radouant.

(59) Dans l'espèce, les arrêts s'expliquaient davantage pour des raisons humanitaires que pour des raisons juridiques. D'ailleurs, la plupart des auteurs les ont critiqué sur le plan des principes. Mais le naufrage du paquebot avait fait plus de trois cent victimes. Si l'on admettait que la cause du naufrage était seule la force majeure, alors son principe libératoire aboutissait à priver les parents des victimes de toute réparation. C'est certainement pour les aider que la Cour de Cassation estima que la catastrophe avait eu pour cause la force majeure (le cyclône) à concurrence des quatre cinquième et le fait dû de la chose, le navire, pour un cinquième. Son gardien (la Compagnie Générale Transatlantique) devait indemniser les victimes jusqu'à la concurrence de ce cinquième. Les coauteurs étaient dans ce cas la force majeure et le gardien.

(60) Civ. 2e Civ. 12 février 1969, Bull. Civ. II, n° 46, page 35; Civ. 2e Civ. 5 mars 1969, Bull. II, n° 68, page 51; Civ. 2e Civ. 26 février 1970, JCP, 1970, IV, page 102; etc.

(61) Voir pour l'ensemble du problème Starck loc. cit.

(62) Voir dans ce sens Henri de Page, Traité élémentaire de droit civil belge, Bruxelles 1964 II, n° 1032.

(63) Cas., 3 décembre 1900, Pas. 1901, I, 67.

(64) Cas., 9 octobre 1933, Pas. 1934. I. 18 et Cas., 2 avril 1936, Pas. 1936. I. 209.

(65) Henri de Page, II, n° 1032; Dabin et Lagasse, Examen de jurisprudence, Rev. crit. Jur. belge, 1949, n° 82; 1952, n° 45; 1955, n° 90; 1959, n° 140; etc.; Rac, note sur la responsabilité délictuelle plurale sous (suite des notes nos 65+66 à la page suivante)

de l'évolution de la jurisprudence belge (67) montre qu'elle a été moins unitaire et plus confuse que la jurisprudence française qu'elle a suivie avec un certain retard. De toute façon on peut affirmer que le principe de la responsabilité in solidum et surtout ses conséquences sont les mêmes en droit belge qu'en droit français. Des différences entre elles existent. Elles sont dues notamment au principe sur lequel les deux jurisprudences fondent la responsabilité in solidum. La faute qui provoque dans une certaine mesure une autre faute (par exemple lorsqu'une faute de surveillance permet au surveillé de commettre lui-même une faute) il y a responsabilité solidaire. Une jurisprudence constante permet à la victime de s'adresser à chaque auteur pour récupérer l'indemnisation intégrale sans que l'auteur puisse prévaloir envers la victime du fait que le dommage a été causé aussi par d'autres (68). Bien entendu la victime ne peut recevoir qu'une seule réparation et elle ne peut plus agir contre les autres auteurs (69).

Les mêmes observations sont valables pour le droit luxembourgeois qui, sur la base du même Code civil, a suivi à la fois la jurisprudence française et celle belge.

Dans les droits des autres Etats membres le problème se pose dans des termes plus simples et la solution, qui n'a pas connu les tribulations de la jurisprudence, est plus simple. En effet, les Codes civils des autres Etats membres donnent une réponse positive et expresse à cette question.

En droit italien c'est l'article 2055, alinéa 1, (70), du Code civile qui règle le problème de façon claire. La doctrine et la jurisprudence ont suivi sans difficulté ni controverse majeure la disposition claire de cet article.

Une disposition analogue se trouve dans le BGB dont le paragraphe 840, alinéa 1, (71) règle ce problème de façon générale.

La conclusion est qu'il y a là un principe commun au droit des Etats membres: en vertu de ce principe en matière de responsabilité civile, les coauteurs d'un même dommage répondent envers la victime par une responsabilité in solidum.

A partir de cette base, il faudra examiner la question de savoir si ce principe est également valable pour la responsabilité administrative lorsque plusi-

---

(suite des notes n<sup>os</sup> 65+66 de la page précédente)

l'angle de la solidarité, Rev. Jur. Congo belge 1954, 1 s; De Ville, De l'obligation solidaire ou in solidum des coauteurs d'un quasi-délit, Bull. ass. 1932, 590; Canivet, La responsabilité in solidum des coauteurs de quasi-délit, B. J. 1935, Colonne 161; etc.

(66) Dalcq, Traité de la responsabilité civile, Bruxelles 1962 II, n<sup>os</sup> 2576 et 2577.

(67) Voir le résumé chez Dalcq, op. cit., n<sup>os</sup> 2595 à 2608.

(68) Dalcq, loc. cit. n<sup>os</sup> 2581 à 2584.

(69) Dalcq, loc. cit. n<sup>o</sup> 2582.

(70) "Si le fait dommageable est imputable à plusieurs personnes, toutes celles-ci sont obligées in solidum à réparer le dommage" (Traduction de l'auteur).

(71) "Sind für den aus einer unerlaubten Handlung entstehenden Schaden mehrere nebeneinander verantwortlich, so haften sie, vorbehaltlich der Vorschrift des § 835, Abs. 3, als Gesamtschuldner"...

eurs organes collectivités ou services publics ont contribué à la réalisation du même dommage. Car bien que le droit administratif des cinq Etats membres se soit développé sur la base des règles du Code civil on ne peut pas conclure sans examiner que la responsabilité in solidum est appliquée partout en droit administratif.

#### 14. Préliminaire à la responsabilité administrative des Etats membres

Pour comprendre pourquoi le problème de la responsabilité in solidum ne se pose pas en droit administratif de façon aussi claire et simple qu'en droit civil, il faut souligner les disparités du contexte institutionnel dans lequel se pose cette problématique et indiquer les principales hypothèses dans lesquelles l'activité convergente de plusieurs collectivités ou autorités administratives peut aboutir à la réalisation d'un même dommage.

Le problème de la responsabilité se pose pour toutes collectivités publiques, organes, institutions, personne morale etc. de l'administration qui peut, selon le droit respectif, être sujet d'une responsabilité propre, différente de celle de l'Etat. C'est le cas toutes les fois que ces collectivités jouissent d'une certaine autonomie, expression de leur personnalité juridique, d'un domaine de compétence propre ou d'un patrimoine distinct. C'est sur ces éléments que se fonde l'indépendance des collectivités ou des autorités administratives. Ce n'est que le concours de responsabilité de pareilles collectivités ou autorités administratives qui réponde à notre hypothèse. Si, par contre, les autorités ayant provoqués le dommage ne sont que des instruments subordonnés et sans indépendance, donc sans initiative ni compétence propre, sans personnalité ni patrimoine distincts, leur responsabilité sera toujours celle de la collectivité ou de l'autorité dont ils sont l'instrument. Or tout cela dépend de la structure administrative de l'Etat respectif; c'est-à-dire de la place, de la compétence, de l'initiative, de la personnalité et du patrimoine que l'administration centrale accorde à la collectivité ou à l'autorité concernée. La connaissance de tous les collectivités, organes et autorités de l'administration ainsi que leurs rapports impliqueraient une étude préalable de toutes ces structures administratives des Etats membres qui ne peut être faite. Néanmoins, il faut indiquer que ce qui frappe est la diversité des formes et des structures juridiques que l'administration des six Etats membres possède. La diversité s'explique par l'hétérogénéité des situations historiques dans lesquelles leurs administrations respectives se sont développées. Cette variété de formes juridiques devient extrême lorsqu'on englobe les services et les entreprises publiques. Elle dépend de la diversité des expériences, mais aussi de la diversité des objectifs politiques, économiques ou sociaux, poursuivies par l'Etat respectif à travers ses formes. A cela s'ajoutent les structures spéciales, dues à des situations particulières des divers secteurs, bénéficiant des régimes spéciaux même en matière de responsabilité. La complexité du régime de la responsabilité administrative à l'intérieur des droits des Etats membres et à l'intérieur de la Communauté n'est que la conséquence. Cette complexité explique pourquoi il n'est pas possible de mener l'analyse du problème posé dans tous les détails et de donner à la question qui nous intéresse une réponse complète englobant toutes les hypothèses possibles. Ceci d'autant moins que, dans la jurisprudence de tous les Etats membres, les espèces de concurrence de plusieurs collectivités dans la réalisation du même dommage sont rares ou très rares. Cela justifie également pourquoi, pour certains pays, il faut commencer par donner un aperçu du cadre dans lequel le problème se pose.

Enfin, il faut préciser que les deux principales hypothèses dans lesquelles le concours de plusieurs collectivités administratives peuvent aboutir à la réalisation du même dommage sont celles de la collaboration horizontale et verticale.

#### 15. La collaboration verticale des collectivités administratives

La structure compartimentée de l'administration ne fait pas obstacle à ce que deux ou plusieurs autorités, occupant le même rang dans la hiérarchie administrative, collaborent pour réaliser le même but. Cette collaboration peut se rencontrer à plusieurs niveaux.

Au niveau des services centraux de l'Etat, les ministères ont souvent recours à une collaboration interministérielle qui prend partout des formes organiques dans les comités interministériels (72). Sur le plan juridique le fonctionnement des comités interministériels permet l'élaboration d'actes juridiques conjoints qui révèlent la pluralité d'autorités administratives ayant participé à leur édicition (73) (74).

Au niveau des Länder en Allemagne, des provinces en Italie et aux Pays-Bas, des départements en France, il faut également noter l'existence des ententes permettant à ces différentes entités de s'associer pour la réalisation des tâches communes (75).

Enfin, à l'échelon communal, de nombreuses institutions traduisent dans chacun de ses pays de façon organique la coopération intercommunale.

Cette coopération organisée entre collectivités administratives du même rang peut aboutir à provoquer des dommages à un tiers. Le premier problème que les tribunaux examineront sera de savoir si la responsabilité d'une seule collectivité est engagée ou si le dommage a été provoqué par les fautes concurrentes de plusieurs collectivités.

Mais un dommage peut être provoqué par l'action fautive des collectivités qui ne se trouvent pas dans un rapport de coopération légalement organisé. Dans cette situation le problème de la responsabilité se pose dans les mêmes termes.

---

(72) Pour la France Debbasch, C.: Droit administratif. (Paris 1968) 61: et du même auteur: Science administrative (Paris 1971) 148 qui attire l'attention sur les nécessités de la coordination interministérielle.

(73) Pour la France voir Vedel, G. op. cit., 162.

(74) On distinguera de cette hypothèse la situation dans laquelle l'avis d'un organe consultatif est requis préalablement à la prise de la décision administrative. Dans ce cas, la collaboration est imposée par les textes et elle peut se voir sanctionner en cas d'inobservation: l'avis non recueilli peut justifier l'annulation de la décision par le juge, au titre du vice de forme.

(75) Ces ententes prennent la forme d'établissements publics administratifs, administrés par des conseils d'administration où chaque conseil général intéressé est représenté. L'institution, traditive, remonte à un décret du 5 novembre 1926. Cf. De Laubadère, A.: Traité élémentaire de droit administratif, Paris LGDJ 1970, I, 161. Depuis l'apparition des structures régionales les ententes interdépartementales ont perdu beaucoup de leur intérêt.

## 16. Les cas de collaboration verticale

Toute l'organisation administrative est à la fois déconcentrée et décentralisée, ce qui laisse apparaître deux formes distinctes de collaboration verticale: le pouvoir hiérarchique et la tutelle administrative. Seule la seconde implique à vrai dire une véritable collaboration (76).

Le contrôle hiérarchique (ou pouvoir hiérarchique) est l'institution type de la déconcentration, mode normal d'organisation et de fonctionnement de toute administration (77). Il régit les rapports entre le supérieur hiérarchique et le subordonné (78). Exprimant l'unité d'action de l'Etat, le pouvoir hiérarchique n'est pas susceptible de conduire à une situation de collaboration. En effet, le fondement du contrôle hiérarchique est le pouvoir d'instruction, par lequel l'autorité supérieure peut donner des ordres à l'autorité inférieure. Ce pouvoir montre l'absence d'autonomie des compétences subordonnées, soumises en permanence à la volonté du supérieur hiérarchique. La dépendance de l'autorité subordonnée à l'égard du supérieur explique que la première ne dispose pas de compétences propres qu'elle puisse mettre en oeuvre de son côté, parallèlement à l'action du supérieur hiérarchique (79). Cette situation conduira dans le domaine de la responsabilité à considérer qu'un seul et même patrimoine est engagé, quel que soit l'auteur du dommage, et cela même s'il peut y avoir pluralité d'auteurs du moment que ces derniers n'ont pas l'indépendance requise.

C'est cette indépendance que l'on rencontre dans le cadre de la décentralisation et, plus précisément, dans l'hypothèse de la tutelle administrative exercée par l'Etat sur les collectivités locales décentralisées ou sur les établissements publics (80). Reflétant l'autonomie locale départementale ou régionale ou l'autonomie de gestion d'un service public, le contrôle de tutelle permet à l'autorité centrale d'intervenir, mais d'une manière limitée (81), pour assu-

---

(76) Le problème sera résumé à l'aide des structures de l'administration française.

(77) En France, ceci est exprimé par le fait que le pouvoir hiérarchique est le droit commun: il s'exercera d'office même lorsque la loi ne l'a pas prévu. CE 30 juin 1959, Querait, Recueil 413.

(78) Cf. Di Malta, P.: Essai sur la notion de pouvoir hiérarchique (Paris 1961); Groshens, JC: Le pouvoir des supérieurs hiérarchiques sur les actes de leurs subordonnés, AJDA 1965, 140 et la note de Rivero, J, ibid, 154.

(79) Compte tenu de plus du fait que le contrôle hiérarchique est aussi un contrôle d'opportunité.

(80) Il s'agit là non plus de la décentralisation territoriale mais de la décentralisation par services, notion qu'une partie de la doctrine conteste. Sans entrer dans la controverse (dont on trouvera les éléments chez De Laubadère, A.: op. cit., 98), on peut remarquer que la décentralisation par services permet d'observer des traits de nature semblable à ceux qui existent dans la décentralisation territoriale. Il y aurait ainsi, entre ces deux formes de décentralisation plus une différence technique qu'une différence de nature.

(81) Le contrôle de tutelle ne peut en principe porter que sur la légalité des décisions des autorités sous tutelle, il n'emporte pas contrôle d'opportunité. C'est là l'une des différences importantes entre la tutelle et le contrôle hiérarchique.

surer une certaine cohésion au fonctionnement des institutions décentralisées. Dans cette hypothèse, apparaîtra une collaboration entre les autorités tutrices et les autorités sous tutelle (82).

La collaboration qui implique le contrôle de tutelle doit être précisée, et ce à deux titres. D'une part, les relations entre l'autorité de tutelle et la personne publique contrôlée ne sont pas des relations égalitaires. Au contraire, en dernière analyse, c'est toujours l'autorité de tutelle qui garde le dernier mot, pouvant finalement imposer sa solution - du moins quant aux actes juridiques. En second lieu les rapports verticaux qu'implique le contrôle de tutelle se caractérisent par la permanence et par l'indépendance relative des deux personnes publiques en présence. La permanence signifie que l'autorité de tutelle ne saurait porter atteinte à l'existence de la collectivité sous tutelle, sous peine de voir alors ses actes déclarés nuls et même inexistantes (83). L'indépendance exige que l'autorité sous tutelle jouisse d'une certaine autonomie dans l'exercice de ses compétences, sous peine de se confondre avec la situation du subordonné hiérarchique.

C'est cette dernière situation que nous retiendrons, car elle correspond mieux à l'hypothèse de la recherche.

#### 17. Les éléments du contrôle de tutelle

On distingue traditionnellement le contrôle sur les actes, du contrôle sur les personnes; le premier étant destiné à éviter que l'autorité sous tutelle commette une illégalité lors de la prise d'une décision. Pour cela deux techniques principales existent: le mécanisme de l'approbation préalable et celui de l'annulation. Dans le cas de l'approbation préalable, une décision de l'autorité décentralisée ne devient exécutoire que si le préfet (84), un mois après le dépôt de cette décision à la préfecture, ne s'y est pas opposé pour des motifs de légalité. L'annulation permet également à l'autorité tutrice d'annuler un acte de l'autorité sous tutelle, si celui-ci est jugé illégal. Ainsi, l'autorité de tutelle contrôle l'activité de la collectivité décentralisée, ou de la personne publique, tout en lui laissant l'autonomie nécessaire pour accomplir leurs tâches. A cela s'ajoute une troisième technique qui n'a pas été sans poser quelques problèmes tant à la jurisprudence qu'à la doctrine. Il s'agit du pouvoir de substitution d'action (85). On désigne par ce terme la compétence

---

(82) Pour les diverses formes de tutelle en droit belge et français, voir Jacques Dembours, Les actes de la tutelle administrative en droit belge (Bruxelles 1955).

(83) On sait qu'en France la notion d'inexistence (dont la jurisprudence depuis quelques années fait un usage de plus en plus fréquent: Cf. C.E. 31 mai 1957, Rosan Girard, Recueil, 355 concl. Gazier, D. 1958, 152 note P.W.; AJDA 1957. II. 273. et la chronique de Weil, P.: Une résurrection de la théorie de l'inexistence en droit administratif. D 1958, Chr. 49) s'applique dans les hypothèses d'incompétence manifeste, ou "d'abus de pouvoir". Ses effets sont que l'acte inexistant ne peut ni créer des droits, ni devenir définitif: les règles du délai de recours contentieux ne s'appliqueront pas à son égard.

(84) En France.

(85) Dans la doctrine française pour une tentative visant à cerner les contours et les applications de la notion: Cf. Vignes C-H: Le pouvoir de substitution, RDP 1960, 753.

que détient l'autorité tutrice au lieu et place de l'autorité sous tutelle. Cette possibilité - exceptionnelle - ne peut être toutefois réalisée que lorsque deux conditions sont remplies. Il faut en premier lieu que l'autorité décentralisée soit, de par la loi ou le règlement, dans l'obligation d'agir et qu'elle refuse ou néglige de le faire. La première condition vise donc toutes les hypothèses où la compétence de l'autorité décentralisée est liée. La seconde est une condition de forme: l'autorité de tutelle doit mettre en demeure d'agir la collectivité sous tutelle. Lorsque ces deux conditions sont réunies, la substitution est légale. Le problème qui se pose maintenant est de savoir quel doit être le patrimoine responsable en cas d'exercice du pouvoir de substitution ayant causé à autrui un dommage.

#### 18. L'exercice dommageable du pouvoir de substitution (86)

Le pouvoir de substitution, au vu de ce qui précède, a pu être ainsi défini (87): "Une mesure d'exécution forcée permettant à l'administration d'agir au lieu et place d'une personne ou d'une collectivité, publique ou privée, défaillante et qui, dans sa nature même, constitue une prérogative de l'Etat et, dans ses conséquences, affecte les intérêts du substitué". La question s'est souvent posée en jurisprudence de savoir quel patrimoine devait supporter la charge de la réparation dans le cas où l'autorité de tutelle exerçait son pouvoir de substitution et commettait un préjudice. En théorie, trois solutions apparaissent concevables. La première aurait fait porter le poids de la réparation sur l'auteur matériel du dommage, l'autorité de tutelle et uniquement sur celui-ci. La seconde, au contraire, aurait fait supporter à la collectivité sous tutelle le poids intégral de la réparation. La troisième, enfin, aurait associé les deux patrimoines intéressés à la réparation du dommage.

Le problème de la responsabilité in solidum peut se poser en droit administratif toutes les fois que des collectivités distinctes se trouvant sur un plan horizontal ou même dans un rapport de tutelle, chacune par sa propre faute, a coopéré à la réalisation du même dommage.

---

(86) Outre l'article précité de Vignes spec. 797 s, on consultera: Amselek, P.: La détermination des personnes publiques responsables d'après la jurisprudence administrative, Etudes de Droit public, Paris, Cujas, 1964, 289; Benoit, F. P.: Responsabilité de la puissance publique: patrimoine responsable, JCA fasc. 731; Waline, M.: Précis de droit administratif, Paris, Montchrestien 1969, 553 n° 1052 s. Bockel, A.: La responsabilité des collectivités locales du fait des actes de tutelle, R. A. 1967.

(87) Vignes, C-H: article cit; 761.



A - LE DROIT FRANÇAIS

19. Introduction

La complexité du régime français de responsabilité administrative nous oblige à lui attribuer un développement bien plus large que celui réservé aux autres droits.

L'interdiction faite par les lois de la Révolution aux tribunaux judiciaires de connaître des actes administratifs se trouve à la source du droit français moderne et de la création des deux ordres de juridiction complètement différents. La conséquence a été que la responsabilité de l'administration est régie, en France, par un corps de règles autonomes, différentes des règles du Code civil et soustrait à la juridiction des tribunaux judiciaires. La séparation des juridictions administratives et judiciaires constitue un autre principe fondamental dans la matière. Ainsi, sauf les exceptions que nous verrons, l'action de l'administration ne saurait être régie par les textes du Code civil qui réglementent l'activité des particuliers (88).

Le droit administratif de la responsabilité, construit lentement par les juridictions administratives en l'absence de tout texte général (89), a pu apparaître, au début, comme assez différent du droit privé. Actuellement ces différences semblent s'atténuer si bien que Chapus a pu écrire que la responsabi-

---

(88) Le célèbre arrêt Blanco (T.C. 8 février 1873, D 1873. III. 17 et les conclusions David) est justement relatif à la détermination de la juridiction compétente en cas de dommage causé par l'administration à un particulier. Le Tribunal des Conflits estima "que la responsabilité de l'Etat/.../ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil pour les rapports de particulier à particulier/.../. Cette responsabilité n'est ni générale ni absolue/.../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", affirmant par là l'autonomie du droit administratif de la responsabilité à la fois quant au fond et quant à la compétence.

(89) Seuls existent des textes particuliers. Ainsi l'article 4 de la Loi du 28 Pluviôse An VIII relatif à certains dommages de travaux publics, les lois du 3 juillet 1877 et 17 avril 1901 sur les dommages causés par l'Armée, la Loi du 3 mai 1921 sur les dommages produits par les explosions. Pour une appréciation de l'importance du rôle ainsi dévolu au juge administratif, voir Fromont, 11: La responsabilité de l'Etat pour le comportement illégal de ses organes, La responsabilité, 143 s.

lité administrative ne présente pas, par rapport à la responsabilité privée, d'"originalité foncière" (90). Néanmoins, le fait qu'elle se soit développée devant le juge administratif, et selon d'autres principes que ceux du Code civil n'a pas été sans influence sur sa structure. Atténuée dans ses principes, inexistante pour certaines matières, la différence entre les responsabilités civiles et administratives n'en subsiste pas moins.

## 20. Les trois principaux systèmes de responsabilité

Une autre originalité du système français réside dans le fait que la responsabilité de l'administration publique est soumise à trois grands systèmes de responsabilité. Le premier est le système de la responsabilité privée, qui s'applique notamment lorsque l'administration se livre à des activités de droit privé. A l'intérieur du système de la responsabilité publique on doit distinguer deux autres grands systèmes: celui de la responsabilité pour faute et celui de la responsabilité sans faute. Cependant la complexité du système français ne s'arrête pas là. En effet, de nombreux régimes spéciaux institués par des lois ou par des décisions jurisprudentielles suivant des situations spéciales ou suivant le fait que la victime avait la qualité d'utilisateur du service ou de non-utilisateur, suivant qu'il s'agit de statuts spéciaux attribués aux entreprises publiques respectives, vient compliquer ce système jusqu'à le rendre d'une complexité extrême (91). C'est pour cela qu'il est très difficile sinon impossible de voir comment, dans chaque situation, l'hypothèse d'un dommage réalisé par plusieurs coauteurs se pose et si dans ce cas la solution est celle d'une responsabilité in solidum ou quelque chose d'équivalent ou de différent. Parfois, il est même difficile de savoir si l'on se trouve en présence d'une autorité publique. C'est notamment le cas où des organismes privés exercent des fonctions administratives, ou des missions de service public.

## 21. La responsabilité civile en droit administratif français

Ce ne sont pas les règles de la responsabilité administrative mais les principes du droit civil qui s'appliquent lorsque l'administration développe des activités qui relèvent du droit privé. C'est le cas lorsque l'administration agit comme un particulier (gestion des colonies de vacances), lorsqu'elle agit par l'intermédiaire de personnes morales de droit privé (par exemple les caisses de sécurité sociale, les sociétés concessionnaires de services publics, les services publics concédés à une société d'économie mixte, comme la SNCF et les très nombreuses entreprises publiques) ou lorsqu'elle commet des voies de fait (92). L'administration qui commet de dommages en développant une activité

---

(90) En conclusion de son important ouvrage, Responsabilité publique et responsabilité privée (avec mise à jour 1957) (Paris 1954). Depuis, la jurisprudence semble confirmer cette thèse. Cf. par exemple un arrêt du CE, 24 novembre 1961, Ministre des travaux publics Consorts Letisserand, Recueil 1961, 661; D. 1962. 34 avec les conclusions Heumann; R.D.P. 1962, 330 et la note Waline; AJDA 1962; 22 et la chronique de MM. Galabert et Gentot; dans lequel le CE s'aligne, en matière de réparation du "pretium doloris", sur la jurisprudence civile en reconnaissant que la "douleur morale/.../est par elle-même génératrice d'un préjudice indemnizable".

(91) Voir Fromont, 146 s.

(92) Chapus 156 s; Debary, La voie de fait, 1960 etc.

privée ainsi que tous ces trop nombreux services et entreprises publics répondent envers leurs victimes selon les principes du Code civil. Dans ce cas elle répond pour les dommages causés par ses préposés, selon les dispositions de l'article 1384, alinéa 5, du Code civil ou selon les dispositions de l'article 1384, alinéa 1, Code civil lorsqu'elle répond du fait des choses. Dans les deux cas il s'agit pour l'administration d'une responsabilité sans faute. Ce qui est important, c'est que, en cas de dommage provoqué par plusieurs auteurs (par exemple plusieurs services publics), ce sont les règles de la responsabilité in solidum qui s'appliquent.

A cela il faut ajouter certaines lois comme celles relatives aux écoles publiques (93) ou aux véhicules administratifs (94) qui substituent la responsabilité de la personne publique à celle de l'agent ayant causé le dommage. Dans ce cas "la victime ne peut diriger indifféremment sa demande contre l'administration ou contre son agent, comme cela est possible selon le droit civil; elle doit obligatoirement la diriger contre l'administration" (95).

Dans tous les cas où l'activité de l'administration est régie par les règles du Code civil, la responsabilité des personnes morales de droit privé d'économie mixte ou concessionnaire de l'Etat ayant causé un même dommage répondent par in solidum selon les règles du Code civil (96). Dans certaines hypothèses, l'administration répond à leur place. En aucun cas il ne s'agit dans de telles hypothèses d'une responsabilité partielle.

## 22. Faute personnelle et faute de service

Afin d'éviter toute confusion il y a une autre distinction à faire, celle de la faute personnelle et la faute de service. En effet, il ne faut pas croire que, dans ce cas, il y a une pluralité d'auteurs qui nous amènerait à notre hypothèse. L'histoire de la jurisprudence à ce sujet (97) enseigne que, séparées et indépendantes à l'origine, les notions de faute personnelle et de faute de service (98) sont aujourd'hui réunies par la double théorie du cumul: cumul des fautes et cumul des responsabilités.

---

(93) Loi du 5 avril 1937.

(94) Loi du 31 décembre 1957.

(95) Fromont 147.

(96) C'est parce que tous ces litiges sont de la compétence des tribunaux civils que les règles et les textes du Code civil s'appliquent.

(97) Cf. sur ce point les arrêts suivants: TC 30 juillet 1873, Pelletier D. 1874. III. 5 et les conclusions David; CE 3 février 1911, Anguet S. 1911. III. 137 et la note Hauriou; CE 26 juillet 1918, Epoux Lemonnier, Recueil 761 et les conclusions Blum, S. 1918-1919. III. 41 note Hauriou; RDP 1919, 41 note Jeze; CE 18 novembre 1949, Demoiselle Mimeur, Recueil 492; JCP 1930. II. 5286 et les conclusions Gazier; RDP 1950. 183, note Waline; RA 1950. 38 note Liet-Veaux; CE 28 juillet 1951, Laruelle et Delville, Recueil 464; S. 1952. III. 25 note Mathiot; RDP 1951. 1087 note Waline; JCP 1952. II. 6734 note Eisenmann, qui marquent les principales étapes de l'évolution jurisprudentielle concernant les rapports entre faute personnelle et faute de service.

(98) Cette distinction est faite par presque tous les droits des Etats membres.

En réalité l'étude des rapports entre la faute personnelle et la faute de service (99) montrent comment l'administration est de plus en plus mise en cause à l'occasion d'un dommage causé par l'un de ses agents. Mais il n'y a pas pluralité d'auteurs du dommage comme les expressions cumul de fautes (100) et cumul de responsabilité (101) peuvent le laisser croire. En effet le droit administratif français a d'abord estimé que l'existence de la faute personnelle rendait de ce seul fait impossible (ou plutôt inconcevable) une faute de service (102). L'une était exclusive de l'autre (103). Ainsi, si l'acte dommageable était toujours le fait d'une personne physique, la responsabilité était tantôt celle du service, tantôt celle de l'agent (104) et elles ne pouvaient se cumuler. Le Conseil d'Etat, ensuite, admit qu'un dommage pouvait être causé par le concours de deux fautes distinctes: une faute personnelle et une faute de service. Dans le cas où deux faits dommageables, constituant chacun une faute, coexistent dans le sens qu'ils ont ensemble réalisé le dommage, la victime est fondée à demander réparation entière à l'un ou à l'autre des auteurs du dommage (105). Cette solution s'applique également à l'hypothèse où un même

- 
- (99) La notion de "faute de service" semble postuler toute une moralité des personnes... morales, tenues de ne pas commettre de "fautes", douées donc d'une "conscience" leur permettant d'apprécier la régularité de leurs opérations. En réalité, la notion de faute de service sert à rattacher le dommage à l'administration: l'essentiel de cette opération est de permettre d'indemniser plus facilement la victime; la notion est donc avant tout une notion fonctionnelle.
- (100) Le cumul des fautes est une expression qui signifie que lorsqu'un dommage peut être imputé à deux fautes distinctes (celle de l'agent et celle de l'administration) ces deux fautes peuvent coexister: la victime peut agir devant l'un quelconque des auteurs du dommage. Sur le plan théorique, le cumul des fautes permet de rompre avec l'idée que dès qu'il y a faute du fonctionnaire, l'administration n'a pas pu commettre de faute (Cf. CE 3 février 1911, Anguet, S. 1911. III. 137, note Haurion).
- (101) L'expression cumul des responsabilités désigne l'hypothèse suivant laquelle un dommage unique peut être à la fois causé par une faute de l'administration (faute de service) et par une faute personnelle de l'agent (Cf. CE 26 juillet 1918, Epoux Lemonnier, Recueil 761, conclusions Blum, S. 1918/19. III. 41, note Haurion).
- (102) L'évolution de la responsabilité dans les Etats membres montre que chacun d'eux a connu ce problème. Le problème (et la distinction) est commun, malgré des différences de détail.
- (103) C'était l'époque où Laferrière qualifiait la faute personnelle comme étant "celle qui révèle l'homme avec ses faiblesses, ses passions, son imprudence", tous agissements qui, s'ils étaient établis, ne pouvaient par principe entraîner la responsabilité de l'Etat. Ainsi Hauriou (La jurisprudence administrative de 1892 à 1929, T. I, p. 631) disait-il: "La responsabilité de l'agent et celle de l'administration ne se cumulent pas; non seulement ils ne sont pas responsables solidairement, mais ils ne le sont pas en même temps et à raison du même fait".
- (104) Cette responsabilité personnelle étant alors appréciée selon les règles du droit civil et devant les tribunaux judiciaires.
- (105) Lorsque le même dommage a été causé par l'action combinée d'une faute de service (mauvais entretien de la machine) et par une faute personnelle de l'agent (état d'ébriété) comme dans l'espèce bien connue, CE 28 juillet 1951, Delville, Recueil 464 = JCP 1952. 2. 6734, note Eisenmann = RDP 1951, 1087 note Waline, la victime peut demander, à son choix, la (suite de la note n° 105 à la page suivante)

fait dommageable constitue à la fois une faute de service et une faute personnelle (106). Cela veut dire que dans ce cas la victime bénéficie d'une responsabilité in solidum. Chacun des deux qui a payé la totalité de l'indemnité à une action récursoire avec l'autre (107).

L'évolution de la jurisprudence administrative, partie d'une incompatibilité entre la faute personnelle et la faute de service, admet donc aujourd'hui très largement leur cumul (108). Bien entendu, le cumul ou - selon les termes du droit civil - la responsabilité in solidum ne joue que sur le plan de l'obligation à la dette. La contribution à la dette est réglée ultérieurement en fonction de la faute respective de chacun des coauteurs (109).

(suite de la note n° 105 de la page précédente)

- totalité de l'indemnité à l'un ou à l'autre des coauteurs. La formule de l'arrêt est très nette: "/.../si au cas où un dommage a été causé à un tiers par les effets conjugués de la faute d'un service public et de la faute personnelle d'un agent de ce service, la victime peut demander à être indemnisée de la totalité du préjudice subi soit à l'administration devant les juridictions administratives, soit à l'agent responsable devant les tribunaux judiciaires/.../". Voir Chapus, 236 s; Fromont, 150.
- (106) Le cumul des fautes a ainsi précédé le cumul des responsabilités. Dans cette dernière hypothèse, la victime peut réclamer également l'intégralité de la réparation du préjudice subi à l'Etat. Cf. l'arrêt CE 18 novembre 1949, Demoiselle Mimeur. Recueil 492; JCP 1950. II. 5286 et les conclusions Gazier; RDP 1950, 183, note Waline, RA 1950, 38, note Liet-Veaux.
- (107) Pour le détail voir Fromont, 182 s.
- (108) A tel point que la faute personnelle "fait presque présumer la faute de service" soulignent Long, Weil et Braibant. Les grands arrêts de la jurisprudence administrative (Paris Sirey 1965) 321, en citant la formule d'un arrêt du CE, Souchon, 19 mai 1948, Recueil 221: le fait dommageable, constituant une faute personnelle, "révèle un fonctionnement défectueux du service public". En d'autres termes, la faute personnelle a été rendue possible par le mauvais fonctionnement du service, elle révèle une faute de service préexistante.
- (109) En cas de cumul de fautes, la répartition définitive sera effectuée par le juge administratif "compte tenu de l'existence et de la gravité des fautes respectives constatées dans chaque espèce": telle est la formule de l'arrêt Delville, précité. En cas de cumul de responsabilité, le problème est naturellement plus délicat à résoudre: la faute de service ne s'isole pas vraiment de la faute personnelle, elle la rend seulement possible. C'est sans doute ce qui explique que la CE admette que l'agent doit supporter toute la charge de l'indemnité versée à la victime. La faute de service, dans cette seconde hypothèse, permettrait seulement - au stade de l'obligation à la dette - à la victime d'obtenir réparation de l'Etat; elle ne pourrait pas, par exemple, être invoquée par l'agent lui-même ni lorsque l'Etat exerce contre lui une action récursoire (Cf. CE 22 mars 1957 Jeannier, Recueil 146, conclusions Kahn; D. 1957. 748, conclusions Kahn et note Weil; JCP 1957. II. 10 303 bis note Louis Lucas; AJDA 1957. II. 186 chr. Fournier et Braibant), ni lorsque c'est l'agent qui attaque l'Etat (CE 19 février 1954 Consorts Delaprée, Recueil 117). On mesure mieux l'étendue et les limites de la jurisprudence sur le cumul des responsabilités uniquement cantonnée à l'obligation à la dette; cette jurisprudence ne fait jouer aucun rôle à la faute de service - donc au cumul - pour ce qui est de la contribution à la dette.

Ainsi, en parcourant rapidement les étapes principales de cette évolution jurisprudentielle, il est possible d'aboutir à quelques conclusions. En premier lieu, en cas de concours entre faute personnelle et faute de service la jurisprudence admet largement, au stade de l'obligation à la dette, le cumul ou, la responsabilité in solidum entre les débiteurs auteurs d'un même dommage. La victime est autorisée à s'adresser, selon son choix, à l'un ou à l'autre pour demander réparation intégrale du préjudice subi. Bien entendu, on se trouve au sein de la même autorité publique. En second lieu, on peut dire que la question de l'obligation à la dette ne dépend en aucune façon de la solution que l'on apportera au second problème, celui de la contribution, réglé par le mécanisme des actions récursoires.

La même solution s'applique lorsqu'à la réalisation du dommage ont concouru l'administration et un tiers. Mais la jurisprudence, bien que récente, n'est pas très nette à ce sujet (110).

### 23. Responsabilité du fait des travaux publics

La construction et l'entretien des voies publiques font partie du domaine des travaux publics. Comme dans les autres droits des Etats membres cette matière forme un domaine spécial, et la responsabilité est celle du fait des travaux publics. Ces règles s'appliquent même lorsque ces travaux sont effectués par un entrepreneur privé. Cette responsabilité, plutôt exceptionnelle, s'applique notamment au dommage causé accidentellement. C'est notamment le cas des dommages causés par des travaux publics (111). Ces travaux doivent être exécutés soit par la personne publique elle-même (Etat, collectivité locale, établissement public), soit alors pour son compte par un entrepreneur titulaire du marché, par un concessionnaire de service public. Les règles de cette responsabilité sont également complexes et non unitaires. En principe, l'administration est responsable de tous les dommages causés envers la victime lorsque celle-ci est un tiers. En fait, il s'agit d'une responsabilité pour risque. Cependant, si la victime n'est pas un tiers mais un usager, l'administration n'est responsable que de ses fautes.

Cependant, ce qui est important pour notre sujet c'est le fait que la victime d'un dommage causé lors de l'exécution des travaux peut demander réparation indifféremment à la personne publique ou à l'entrepreneur (112). Il est évident que chacun des responsables qui est actionné devant le juge administratif doit payer la totalité du dommage subi par la victime.

### 24. Responsabilité in solidum lorsque le dommage est dû aux fautes de l'administration et d'un particulier

Dans cette hypothèse, le principe de la responsabilité solidaire n'est assuré que de façon partielle. Ce résultat est dû à la séparation et à l'indépendance des deux ordres de juridictions, juridique et administratif, l'une par rapport à l'autre.

---

(110) Voir Fromont, 153.

(111) Ces litiges sont toujours de la compétence des tribunaux administratifs, ce qui explique l'application des règles du droit administratif.

(112) Fromont, 162.

Si la victime porte son action d'abord devant les tribunaux judiciaires, elle obtient une condamnation in solidum pour le tout contre le particulier, coauteur du dommage. Les difficultés commencent après que ce particulier ait dédommagé la victime de la totalité du préjudice. En effet, si le particulier coauteur veut exercer son action récursoire contre la collectivité publique c'est-à-dire contre l'autre coauteur - ce qui a lieu nécessairement devant les tribunaux administratifs, il se heurte au fait que ces derniers ne sont pas liés par l'autorité de la chose jugée qui s'attache aux constatations de faits réalisées par les tribunaux civils. Ainsi, les tribunaux administratifs considèrent qu'ils ne sont tenus de se conformer ni au partage de responsabilité, ni à l'évaluation du dommage fait par les tribunaux judiciaires. Cela veut dire que les tribunaux administratifs fixent l'indemnité allouée au particulier et auteur de l'action récursoire en proportion de la part de responsabilité qu'ils assignent à la collectivité administrative (113).

Ces solutions sont fondées sur l'impossibilité d'admettre une responsabilité solidaire des deux coauteurs dont la responsabilité respective ne peut être mise en cause que devant les tribunaux civils pour l'un et devant les tribunaux administratifs pour l'autre. Ces deux ordres de juridiction n'obéissent pas aux mêmes règles. Cependant, comme on vient de le voir, même dans cette situation la victime peut bénéficier d'une condamnation solidaire des auteurs du dommage lorsqu'elle commence par s'adresser aux tribunaux civils.

#### 25. Responsabilité solidaire lorsque le dommage est dû aux fautes concurrentes des deux autorités administratives

Cette situation intéresse spécialement parce qu'elle correspond à notre hypothèse. Dans ce cas il s'agit d'un dommage causé par la faute concurrente de plusieurs collectivités. Avant d'exposer la position du Conseil d'Etat il faut faire deux observations. La première est que la position du Conseil d'Etat, qui n'est pas très unitaire, est en évolution. D'autre part, les espèces de concurrence de fautes des collectivités publiques à la réalisation du même dommage sont assez rares. Les quelques arrêts qui seront cités par la suite sont les seuls qu'on a pu découvrir en examinant la jurisprudence du Conseil d'Etat dans les dernières dix années.

Selon cette jurisprudence dans certaines hypothèses la responsabilité de l'Etat est seule engagée lorsque deux de ses collectivités ou de ses organes ont provoqués par leur faute le même dommage. Dans ce cas la victime trouvera devant elle, malgré la pluralité d'auteurs, une seule autorité responsable. Pour la victime cette solution présente, en fait, les avantages mêmes de la responsabilité in solidum. Dans d'autres hypothèses le Conseil d'Etat prononce une responsabilité solidaire des collectivités respectives. Cette dernière tendance est la tendance actuelle du Conseil d'Etat.

Le passager d'un tramway avait été blessé lorsque ce dernier avait été heurté par une automobile des PTT. Les deux auteurs ayant provoqué le dommage étaient des organismes de l'Etat. La responsabilité de l'Etat a été engagée et c'est lui qui a dédommagé la victime (114).

---

(113) Dans ce sens CE 30 mai 1947, Soulié et Daraux, Recueil 231; CE 29 juillet 1953, Epoux Glasner, 427: Dalloz, répertoire de droit public et administratif (Paris 1959) nos 350 et 351.

(114) CE 10 août 1945, Antoine, Recueil 177).

Le Conseil d'Etat a jugé que l'accident dû au dérapage d'un camion militaire engage la responsabilité de l'Etat. Néanmoins, il reste à l'Etat la possibilité d'exercer un recours contre la collectivité locale, donc de la commune ou le département qui avait la charge de l'entretien de la voie publique (115).

Le Conseil d'Etat a jugé également (116) que la victime d'un dommage provoqué par la faute conjuguée d'une collectivité publique et d'un entrepreneur, a la faculté d'attaquer l'un ou l'autre ou les deux en vue de leur condamnation solidaire. Si c'est l'administration ou la collectivité locale qui est condamnée à une réparation intégrale, elle peut appeler l'entrepreneur en garantie ou engager contre lui une action (117).

Enfin, par deux arrêts de 1963 et de 1970 le Conseil d'Etat semble s'être engagé de façon bien plus nette sur la voie de la responsabilité solidaire.

Ainsi, le Conseil d'Etat (118) a jugé que l'administration et son entrepreneur sont solidairement responsables vis-à-vis de la victime de la chute d'un isolateur installé en cours d'aménagement d'une ligne électrique: "L'électricité en France et l'entreprise Rossi sont solidairement responsables vis-à-vis des tiers des dommages découlant des travaux qui ont le caractère de travaux publics, même si l'entretien de la ligne électrique était normal, sauf au cas où le dommage serait dû à un cas de force majeure ou à une faute de la victime".

Dans une autre espèce, un usager avait été blessé à cause d'une dalle fermant un regard de visite d'égout qui s'était effondrée sous son poids. La cause du dommage était due à la faute de la commune et de son entrepreneur de travaux publics (Bianci). Le Conseil d'Etat (119) avait jugé que "dans ces conditions, il sera fait une exacte appréciation des responsabilités encourues, en déclarant la commune de Saint-Paul-de-Vence et le sieur Bianci solidairement responsables de l'accident dont il s'agit, le sieur Bianci étant; condamné à supporter définitivement deux tiers du montant des indemnités qui seraient allouées au requérant pour réparer les conséquences dommageables de cet accident". Dans cette hypothèse le Conseil d'Etat, après avoir proclamé que la responsabilité était solidaire, avait procédé aussi à la solution du deuxième problème, c'est-à-dire à la réparation interne entre les coauteurs du dommage des parties de l'indemnité qu'il devait supporter.

Ainsi, même si les espèces sont rares, on doit conclure que le Conseil d'Etat admet la responsabilité solidaire des coauteurs d'un même dommage.

## 26. La responsabilité en cas de concours de faute de collectivités en rapport de tutelle ou d'hierarchie

L'examen de la jurisprudence révèle comment le CE, dépassant sa conception initiale qui était plutôt restrictive, a abouti à admettre la responsabilité

---

(115) CE 17 décembre 1943, Godard et Aix, Jurisprudence du Conseil d'Etat et du tribunal des conflits, table vicennale (1935-1945, n° 1159).

(116) CE 6 décembre 1935, Lapapie, Recueil, 1153.

(117) CE 23 janvier 1935, société Raid, Recueil, 95; CE 4 mars 1955, ville d'Orléans, RPDA 1955, n° 182.

(118) CE 12 octobre 1962, Revue droit public 1963, 113, n° 15.

(119) CE 12 juin 1970, sieur Roba, Recueil, 395.



solidaire de collectivités en rapport de tutelle ou de hiérarchie qui, par des fautes propres, ont contribué à la réalisation du même dommage.

Dans une espèce récente le CE (120) avait retenu la responsabilité de l'autorité de tutelle et de la collectivité sous tutelle. Le CE précisait que "Considérant que la carence ci-dessus relatée n'a été rendue possible qu'en raison de la faute lourde commise en l'espèce par l'Etat dans l'exercice de son pouvoir de tutelle sur l'association syndicale de remembrement en cause; que, dans les circonstances de l'affaire, il sera fait une juste appréciation des responsabilités encourues en condamnant l'association syndicale et l'Etat à réparer, chacun pour moitié, le préjudice subi par les requérants"... Si le Conseil d'Etat ne parle pas de responsabilité solidaire c'est que, dans ce cas, le partage de la responsabilité était opéré en même temps que l'évaluation du dommage et la responsabilité. Dans certaines hypothèses, le partage de la responsabilité et du dommage se réalisent en vertu des dispositions légales. Les opérations d'entretien des rigoles et contre-canaux visées à l'article 243 du Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure comporte les travaux d'approfondissement nécessaires pour assurer un écoulement normal des eaux. Au cas où le tribunal administratif a retenu à la fois la responsabilité de l'Etat et de la collectivité locale, la réparation des préjudices résultant de l'inexécution de ces travaux d'approfondissement se trouve partagée par moitié entre l'Etat et les communes intéressées. La solution résulte de l'application du dit article (121). Dans les autres hypothèses le CE fait une application claire du principe de la responsabilité in solidum. Ainsi il (122) précise que l'intégralité des conséquences dommageables d'une vaccination est à la charge soit de l'Etat soit du département. Cela veut dire que la victime peut s'adresser pour le tout soit à l'un soit à l'autre.

Le même problème est résolu de façon encore plus claire par un autre arrêt (123). Deux décrets de 1903 et de 1952 organisent le service de vaccination dans le cadre du département et fait de lui un service départemental. Par contre, les dispositions des articles L5 et L7 du Code de la santé publique rendant obligatoires certaines vaccinations confèrent au gouvernement le pouvoir de déterminer les conditions dans lesquelles sont pratiquées lesdites vaccinations. Le CE précise que "en raison de l'étroite collaboration instituée par le législateur en la matière entre deux collectivités publiques et notamment du partage du pouvoir de décisions opérées entre elles, la réparation de l'intégralité des conséquences dommageables des accidents survenus au cours ou à la suite de séances publiques de vaccination peut être poursuivie par les victimes ou leurs ayants droit à l'encontre soit de l'Etat, soit du département, sans préjudice du droit pour la collectivité publique ainsi poursuivie et condamnée à verser une indemnité aux victimes ou à leurs ayants droit d'exercer, si elle s'y croit fondée, une action récursoire à l'encontre de l'autre collectivité publique sur la base des fautes imputables à celle-ci et ayant concouru à la réalisation du dommage"... Il faut souligner que, dans cette hypothèse, il s'agit d'une responsabilité solidaire résultant des fautes commises par plusieurs collectivités publiques. La situation est différente en cas de responsabilité déclenchée par le pouvoir de substitution de la tutelle.

---

(120) CE 5 novembre 1969, Epoux Choquet, Recueil, 468.

(121) Dans ce sens, CE 9 juin 1967, Ministre des travaux publics et des transports/Contier et commune de Saint-Martin-la-Landes, Recueil, 951.

(122) CE 11 octobre 1963, Ministre de la santé/sieur Redon Recueil, 990.

(123) CE 13 juillet 1962, Ministre de la santé publique/Lastrajoli, Recueil, 507.

27. La responsabilité en cas de pouvoir de substitution dans le cadre de la tutelle

La situation est différente ici car nous avons à faire à une seule faute, celle de la collectivité sous tutelle. L'application de la substitution ne permettrait à la victime que d'actionner la collectivité sous tutelle, même si le dommage était causé par l'autorité de tutelle, agissant dans le cadre du pouvoir de substitution (124). La doctrine (125) expliquait cette solution par l'idée de mandat de droit privé. C'est bien à cette conception que s'est ralié l'arrêt du Conseil d'Etat, précité, commune de St-Servan: "Considérant que si les décisions prises (...) dans ces conditions (préfet agissant par substitution) causent des dommages ouvrant droit à réparation, la réparation en incombe aux personnes morales à l'égard desquelles s'exerce le pouvoir de substitution". Le principal inconvénient pratique de cette jurisprudence, c'est qu'elle fait supporter la charge de la réparation à une collectivité, la commune en général, dont la solvabilité n'est pas toujours des plus satisfaisantes pour la victime. Le souci d'assurer à la victime une réparation certaine, combiné avec une nouvelle réflexion théorique sur le pouvoir de substitution, a conduit la jurisprudence à ouvrir de nouvelles voies.

Les conclusions du commissaire du gouvernement Laurent, sous l'arrêt ville de Nîmes contre Pabion (126), ont marqué le début d'une révision de la jurisprudence traditionnelle dont certaines solutions n'ont pourtant pas disparu (127). Cependant, cet arrêt est important car il a donné lieu à un réexamen complet du pouvoir de substitution.

Pour le commissaire du gouvernement Laurent en effet le pouvoir de substitution est un élément de contrôle de tutelle. Or celle-ci, dit-il, "(...) parce qu'elle est à la fois le complément et la résultante de l'autonomie des collectivités décentralisées donne naissance à une situation juridique complexe" (128).

La tutelle par son objet tend à assurer l'intérêt général, mais dans son essence elle "suppose et respecte l'autonomie de la collectivité décentralisée qui ne se trouve pas dessaisie de sa compétence propre (...) (129). Cette situation s'exprime juridiquement par le fait que, dans le cadre de l'annulation comme de l'approbation préalable, coexistent toujours deux actes juridiques distincts, imputables chacun à une autre autorité administrative. Le pouvoir de substitution, lui, donne lieu à un acte unique: l'acte de l'autorité de tutelle accompli au nom de la collectivité décentralisée. A ce point du raisonnement, deux solutions sont concevables. La première consiste à admettre l'hétérogénéité des éléments qui forment la tutelle: chacun de ces éléments n'aurait alors pas le même régime juridique, puisqu'il procéderait de situations distinctes. Tel est bien le fondement de la jurisprudence traditionnelle

---

(124) Cf. par exemple: CE 24 juin 1949, commune de St-Servan, Recueil, 310, RA 1949, 465 note Liet-Veaux; dans le même sens, CE 15 juin 1951, commune de St-Vallier, Recueil 339; CE 5 décembre 1958, commune de Dourgue AJDA 1959, II. 40 et RDP 1959, 990 et la note Waline, M.

(125) Vignes, 798.

(126) CE 1er juin 1956, RDP 1956.

(127) Cf. l'arrêt du CE, précité, commune de Dourgue.

(128) Conclusions citées.

(129) Ibidem.

qui s'appuie sur l'unité de l'acte de substitution, au détriment de l'unité de la tutelle. La seconde solution revient à dire que la tutelle doit être une institution homogène et unitaire et que, par conséquent, ses différents éléments doivent se voir appliquer un même régime juridique. Dans cette optique le pouvoir de substitution doit, lui aussi, correspondre à la nature de la tutelle, nature mixte, car cette institution est chargée à la fois de préserver l'intérêt général et de respecter, ce faisant, l'autonomie des collectivités décentralisées. Le fait que la substitution s'exprime par un acte juridique unique ne doit pas masquer la nature profonde de ce mécanisme qui exprimera, comme l'annulation et l'approbation préalable, une réalité mixte qui est celle de la tutelle toute entière. Sur le plan du contentieux de la responsabilité, cette nouvelle présentation du pouvoir de substitution modifie complètement les recours dont dispose la victime du dommage. Certes, la responsabilité de l'autorité substituée doit être maintenue, mais elle s'accompagnera désormais de la responsabilité de l'Etat, ce qui permettra à la victime de choisir son débiteur (130).

Ainsi la jurisprudence administrative française s'orientait-elle vers un régime de solidarité et ceci dans le cadre juridique qui était sans doute le moins favorable à une telle solution puisqu'il présentait l'inconvénient de ne reposer que sur un acte dommageable, donc sur la faute commise par l'auteur du dommage. Cette nouvelle orientation jurisprudentielle s'explique aussi par le désir d'aider la victime en lui permettant de s'adresser à un débiteur toujours solvable. La limite de cette jurisprudence peut être trouvée dans les situations dans lesquelles l'intervention de l'Etat à l'égard des collectivités locales ne s'exerce qu'exclusivement au nom et pour le compte de l'Etat (131). Dans ce cas, il y a un dessaisissement complet de la personne morale subordonnée et il n'y a qu'une seule responsabilité possible, celle de l'Etat lui-même pour faute de service. Mais, dans cette situation, on se trouve déjà dans le cadre de la déconcentration et non plus dans celui de la décentralisation et le contrôle hiérarchique a remplacé le contrôle de tutelle.

## B - LE DROIT BELGE ET LUXEMBOURGEOIS

### 28. Introduction

La responsabilité civile de l'Etat et des pouvoirs publics a été pendant près d'un siècle considérée comme dominée par les principes du droit public, en

---

(130) Avec, toutefois, une limite, car la jurisprudence estime toujours que la responsabilité de l'Etat pour le contrôle de tutelle ne peut être engagée que sur le fondement de la faute lourde, qui correspond ici à l'idée (que l'on retrouve en matière de police ou en matière financière) que l'exécution du service des charges importantes et qu'on ne saurait en ralentir la marche en ne prouvant qu'une faute simple. Cf. CE 29 mars 1946, Caisse départementale d'assurances sociales de Meurthe et Moselle contre l'Etat. Dec, 100; S. 1947 III 373 note Mathiot RDP 1946, 490 concl. Lefas, note Jeze.

(131) Ainsi qu'inversement, lorsque l'autorité de tutelle a négligé ou refusé de se substituer à l'autorité décentralisée. Cf. CE 14 décembre 1962, Doublet, Recueil, 680 (préfet ne s'étant pas substitué au maire pour faire respecter une réglementation).

fait par l'idée de l'omnipotence de l'Etat. En effet (132), avant 1920, l'administration belge invoquait avec succès un déclinatoire de compétence, alléguant qu'en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, son action ne pouvait être censurée par les tribunaux (133). Ainsi, la responsabilité de la puissance publique a eu beaucoup de mal et a mis beaucoup de temps pour s'affirmer. C'est par un très retentissant arrêt de la Cour de cassation (134) rendu en 1920 sur les conclusions du procureur général Leclercq que la Cour de cassation en fait rentre sous l'empire du droit civil l'Etat, qui tentait constamment d'en sortir et de ne pas être régi par lui ". Cet arrêt a été complété par deux autres arrêts de la Cour de cassation (135). L'un en matière de voirie et l'autre en matière de décision réglementaire. Les deux ont étendu la responsabilité de l'administration. Toutefois, comme l'écrit Pierre Wigny (136) "les principes doctrinaux et la jurisprudence sont en matière de responsabilité des pouvoirs publics confus et peu satisfaisants...La raison de toutes ces difficultés provient du fait que la Cour de cassation a attribué un caractère civil à toutes demandes de dommages et intérêts pour se réserver le monopole de la compétence. En effet, selon l'article 92 de la Constitution, tous les litiges portant sur les droits civils sont du ressort des tribunaux".

Le régime actuel de la responsabilité de la puissance publique se caractérise en Belgique, contrairement à la France, par la prépondérance des tribunaux civils, par l'application des règles du Code civil et par le fait que le fondement de la responsabilité administrative n'est pas la faute de service, mais la violation d'un droit subjectif (137). La violation des droits subjectifs par l'Etat est l'objet d'une double protection juridictionnelle. D'abord, la protection de pleine juridiction qui appartient, en principe, aux tribunaux judiciaires; ensuite, celle du recours en annulation des actes entachés d'illicégité, qui revient au Conseil d'Etat depuis sa création en 1946 (138).

La première question qui se pose est de savoir sous quelle compétence tombe le contentieux de la responsabilité de la puissance publique. Ce contentieux, sanctionné par le paiement des dommages et intérêts, qu'il s'agisse de la responsabilité des particuliers, de celle des fonctionnaires ou des organes de l'administration ou de l'Etat, revient, en principe, aux tribunaux judiciaires. Cependant, le rôle des tribunaux judiciaires se réduit au contentieux de la responsabilité et au paiement d'une indemnité pour les préjudices subis par

---

(132) Pierre Wigny, Droit administratif (Bruxelles 1953) n° 382.

(133) Pour l'évolution avant 1920, voir notamment: R. Marcq, La responsabilité de la puissance publique (Bruxelles 1911); le même, l'état actuel de la responsabilité de la puissance publique (Bulletin de l'Académie royale de Belgique, Bruxelles 1940); Cyr Cambier, La responsabilité de la puissance publique et de ses agents (Bruxelles 1947); Henri de Page, Traité élémentaire de droit civil belge (Bruxelles 1964) II, 1059. Pour un résumé de la jurisprudence ancienne: de Page, n°s 1062-1065. Pour l'évolution de la responsabilité, Cambier, Principes du contentieux administratif (Bruxelles 1961) n° 154 s.

(134) Cas, 5 novembre 1920, Pas., 1920. I. 193.

(135) En date du 7 mars et 28 avril 1963, Rev. crit. jur. belge 1963, 93 et 96.

(136) Pierre Wigny, n° 393.

(137) L'arrêt indiqué à la note 3 précisait: "La Constitution n'a d'égard ni à la qualité des parties contendantes, ni à la nature des actes qui ont causé une lésion de droit, mais uniquement à la nature du droit lésé."

(138) Loi du 23 décembre 1946.

le particulier dans ses droits subjectifs. Le contentieux de l'annulation des actes de l'administration revient au Conseil d'Etat.

Selon ce schéma et dans notre hypothèse, les requérants auraient dû poursuivre devant le Conseil d'Etat l'annulation de la mesure de sauvegarde et devant les tribunaux civils la réparation des préjudices provoqués par son application.

## 29. La complexité du régime de responsabilité

Le régime de la responsabilité de la puissance publique est le régime de la responsabilité civile, réglé par les articles 1382 et suivant du Code civil, qui forme "le droit commun de la responsabilité". Cependant "aucune norme constitutionnelle ne formule le principe que la responsabilité de la puissance publique est régie par le Code civil" (139). Comme on l'a vu, le rattachement de la responsabilité administrative au texte du Code civil a été l'oeuvre de la jurisprudence, qui l'a appliqué par analogie. Toutefois, les textes du Code civil ont été graduellement complétés et aménagés, soit par des lois spéciales, instituant divers régimes de responsabilité et notamment de réparation, soit adaptés par la jurisprudence à certains besoins, spécifiques de la responsabilité administrative. D'ailleurs, la tendance de reprendre certains domaines marginaux ou spéciaux pour les soumettre à la compétence des tribunaux administratifs (140) se renforce parallèlement à la tendance de faire de la responsabilité de la puissance publique une responsabilité spéciale. Dans ce sens, la responsabilité de l'organe tend à supplanter la responsabilité du préposé. Tout ce domaine se trouve depuis plusieurs décennies pris dans une évolution tendant à renforcer les aspects et le caractère administratif de cette responsabilité. Cependant, "le droit commun" de la responsabilité est le régime du Code civil qui s'applique toujours tant que des lois spéciales (141) ou des créations jurisprudentielles, généralement acceptées, n'en dérogent. Cela fait que ce régime est en Belgique, tout comme en France, complexe et peu unitaire.

## 30. La responsabilité de l'Etat

Le principe que l'Etat répond des dommages causés par ses agents et préposés est certain. C'est là la grande distinction du droit belge. Les incertitudes concernent notamment la question de savoir s'il s'agit d'un dommage causé par un organe, avec ou sans personnalité juridique, ou par un agent qui n'est qu'un préposé. L'Etat est directement responsable des dommages causés par ses organes, c'est-à-dire par les agents ayant cette qualité. Par contre, lorsqu'il

---

(139) Cyr Cambier, La responsabilité de l'Etat pour le comportement illégal de ses organes, 41 s. La responsabilité.

(140) Cambier, loc. cit., 48 s.

(141) Par exemple, la responsabilité des entrepôts publics; certains aspects de la responsabilité en matière de distribution de gaz, et l'électricité assurée par des sociétés privées concessionnaires, par des régies communales ou par des associations intercommunales pures ou avec participation d'intérêts privés; la responsabilité des fonctionnaires des services des postes. Dans tous ces domaines, qui sont loins d'être les seuls, le régime de responsabilité est réglé par des lois. Voir Cambier, loc. cit. 59 s.

s'agit d'un dommage causé par son préposé, la responsabilité de l'Etat est indirecte sur la base de l'article 1384 du Code civil en tant que commettant pour la faute de son préposé (142). Mais, comme la doctrine le remarque (143), les critères pour distinguer l'agent-organe et l'agent-préposé demeurent confus. En général, on se tient au critère du statut réglementaire pour l'agent et du statut contractuel pour le préposé. Ainsi, par exemple l'entrepreneur de travaux publics ayant obtenu un marché peut être considéré comme le préposé de l'administration parce qu'il exécute son travail sous le contrôle et la direction directe de l'administration. Cependant, il faut souligner que toute cette responsabilité de l'Etat est régie par les articles 1382 et suivants du Code civil, ce qui laisse supposer en cas de pluralité d'auteurs, donc d'organes ou collectivités (144) ayant contribué à la réalisation du même dommage, que ceux-ci sont responsables, en principe, et, toutes les fois qu'il n'y a pas dérogation, in solidum par rapport à la victime. Ou alors il s'agit d'une responsabilité de l'Etat lui-même pour la réalisation du dommage créé par deux ou plusieurs de ses organes. En effet, derrière ces organes se trouve toujours l'Etat qui, finalement, doit tout réparer lorsque sa responsabilité est engagée par la faute de plusieurs organes.

Lorsque des dommages sont causés par des services publics dont l'exploitation est assurée directement par les pouvoirs publics, par des organismes sous contrôle de l'Etat formant des sociétés d'économie mixte, les règles applicables à la responsabilité sont ceux du droit privé (145).

### 31. Responsabilité solidaire lorsque le dommage est dû aux fautes concurrentes de deux autorités administratives

Lorsqu'une autorité administrative possède une double compétence, les tribunaux belges se forcent à préciser d'abord dans quelle qualité exacte l'autorité respective a provoqué le dommage. Ainsi, l'autorité communale a l'obligation de veiller à la sûreté du passage dans les rues même pour les parties des voies publiques appartenant à l'Etat, qui traversent le territoire de la commune. La faute commise par le bourgmestre dans l'exercice de sa mission de police engendre seulement la responsabilité de la commune (146).

Cet exemple est caractéristique pour une très longue suite d'arrêts formant une jurisprudence constante.

La solution change lorsqu'il est prouvé que deux autorités administratives ont concouru, chacune par sa faute, à la réalisation du même dommage. Le problème

---

(142) Bruxelles 5 octobre 1951, Revue Jura et Immoibilia 1953-191.

(143) Cambier, loc. cit. 47.

(144) Pour la responsabilité en matière des services publics, voir Maurice André Flamme, Traité théorique et pratique des marchés publics (Bruxelles 1969) I, n° 477 s. Pourtant, des jurisprudences posant la question d'un concours de responsabilités des divers organismes publics manquent dans ce domaine. Flamme admet la responsabilité in solidum pour le dommage causé par une pluralité d'entrepreneurs, liés par des contrats de sous-entreprise, mais ne cite aucun arrêt.

(145) Voir Cambier, 60 et les indications jurisprudentielles qu'il y donne.

(146) Cour d'appel Bruxelles, 12 avril 1961 (Revue de l'administration et du droit administratif de la Belgique 1961, 278).

s'est posé lors de l'application de l'article 3 du décret du 10 Vendémiaire An IV (147). Cet article dispose: "Si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, toutes seront responsables des délits qu'ils auront commis, et contribuables, tant à la réparation en dommages et intérêts qu'au co-paiement de l'amende". Cet article pose la responsabilité des communes, mais ne dit rien sur le problème de savoir si ces communes sont responsables partiellement ou in solidum. La réponse à cette question a été donnée par un arrêt (147a) de 1893. En 1893, la commune de Jumet fut déclarée responsable du pillage du château et des usines qui s'y trouvaient, bien que les habitants de plusieurs communes avaient participé à ce pillage. Cela veut dire que le principe dont elle répondait était celui de la responsabilité in solidum. En effet, cette commune intenta une action récursoire contre les autres communes de la région de Charleroi. La Cour décida que la part qui revenait aux autres communes dans le paiement du dommage devait s'apprécier selon la gravité de la participation prise au délit par les habitants de chacune de ces communes. Les éléments de la cause emmenèrent la Cour à préciser que cette participation était faite à la base du chiffre de la population de chaque commune impliquée. Ce que nous voulons retenir est que, dans ce cas, une pluralité d'auteurs personnes de droit public, ayant participé à la réalisation du dommage, ont répondu selon les principes de la responsabilité solidaire.

Les arrêts sont rares dans ce domaine précis comme pour les autres secteurs qui intéressent notre problème (148). Toutefois, un autre arrêt (149) - rendu sur la base du même texte - précise que si les habitants de plusieurs communes ont formé des attroupements, la victime peut former une action contre chaque commune. Et un autre arrêt (150) précise qu'une "proportion de responsabilité peut être établie entre les communes" (151).

### 32. La responsabilité en cas de concours de faute de collectivités en rapport de tutelle ou de hiérarchie

De même qu'en droit français, en droit belge il peut y avoir responsabilité personnelle des fonctionnaires-organes qui peut exister seule, lorsque l'acte du fonctionnaire sort des limites de ses fonctions ou des limites dont tout homme raisonnable et prudent est tenu. Cette responsabilité peut exister à elle seule, ou coexister, donc se cumuler avec la responsabilité de l'Etat ou du pouvoir public lorsque l'acte rentre dans les limites de ses fonctions. L'hypothèse est la même qu'en droit français et la victime peut dans ce dernier cas "assigner l'Etat ou son organe ou les deux ensembles sans toutefois pouvoir prétendre à une indemnité supérieure au dommage réellement subi" (152).

---

(147) De la révolution française, mais toujours en vigueur en Belgique.

(147a) Bruxelles, 6 juin 1893, G.T., 785.

(148) Le dépouillement des dernières dix années de la Pasicrisie belge et de la Revue de l'administration et du droit d'administration n'a pas été plus fructueux.

(149) Charleroi 9 juillet 1937, Pas., 1938. III. 55.

(150) Huy 14 juillet 1938, Pas., 1939. III, 2.

(151) Voir aussi Robert Wilkin, Précis de droit communal (Bruxelles 1959), n° 776.

(152) Jacques Dembour, 97; dans le même sens Cambier, La responsabilité, 262 s.; De Page, II, n° 1066; avec d'autres indications de jurisprudence et doctrine.

Le principe de la réparation in solidum apparaît de façon plus claire lorsque plusieurs organes (153) distincts, qui se trouvent dans une relation de hiérarchie ou de tutelle, ont contribué à la réalisation du même dommage.(154) Bien entendu l'organe décentralisé, de même que l'organe exerçant la tutelle, peuvent, chacun leur part, procéder à des actes qui entraînent la responsabilité de l'un à l'exclusion de l'autre. Ainsi, lorsque la personne publique décentralisée, la commune par exemple, passe un contrat qui commence à être exécuté, avant que l'autorité supérieure ait donné son avis. En sens inverse, la responsabilité de l'autorité de tutelle peut être engagée lorsque, par exemple, l'exercice de sa mission de contrôle provoque des dommages injustifiés. Dans les deux hypothèses, il s'agit de la responsabilité des deux organes chacun pour sa faute. En somme, il n'y a, dans ce cas, ni de déplacement, ni de partage de responsabilité et encore moins de responsabilité in solidum. Toutefois, il se peut que les deux organes aient contribué par leurs fautes respectives à la création du même dommage. Il y a à la fois faute de l'autorité de tutelle et de l'autorité décentralisée. Par exemple, l'un a pris une décision illégale, l'autre l'a couverte en permettant son exécution. Dans ce cas, la responsabilité du corps autonome ou de son représentant n'exclut pas la responsabilité de l'Etat ou de son représentant. "La responsabilité de chacun reste entière et, vis-à-vis la victime, chaque auteur du dommage doit être tenu à totale réparation en tenant cependant compte du fait que, ...le paiement fait par l'un des débiteurs libère l'autre envers le créancier". (155) Dembour (156) précise de façon très claire que, dans ce cas, "Il s'agit d'un cas de responsabilité résultant de plusieurs faits dont deux au moins sont fautifs: le fait de l'auteur de l'acte approuvé et le fait d'un tiers. Pour employer des termes de droit privé - et dans la mesure où la responsabilité de la puissance publique obéit, mutatis mutandis, aux règles du droit civil - nous dirons qu'il s'agit d'un cas de responsabilité in solidum."

De pareils cas peuvent apparaître non seulement dans l'exercice ou dans le non-exercice de la tutelle d'approbation. Ils peuvent se présenter aussi dans l'exercice de la tutelle d'autorisation. Bien entendu ici le problème se complique en cas de refus irrégulier d'autorisation de l'autorité de tutelle. Dans ce cas, le requérant doit commencer par poursuivre dans le délai légal le refus irrégulier avant d'agir au contentieux de l'indemnité. Mais, dans cette hypothèse également, il se peut que l'autorité de tutelle et l'organe décentralisé aient concouru à la réalisation du même dommage. Selon le même auteur (157), la solution est également une responsabilité in solidum: "Sur ce point, nous renvoyons à ce qui a été exposé lors de l'examen de la responsabilité encouru par l'Etat ou l'organe de tutelle à l'occasion de l'exercice de la tutelle d'approbation".

---

(153) Selon la jurisprudence belge (Bruxelles, 19 octobre 1966, Pas. 1967. II. 149) "est organe du pouvoir public, telle la province, celui qui, en vertu de la loi ou des décisions prises et des délégations données dans le cadre de la loi, dispose d'une parcelle, si minime soit-elle, de la puissance publique exercée par lui ou qu'il a le pouvoir de l'engager vis-à-vis des tiers".

(154) Charleroi 6 janvier 1966, Pasicrisie, 1966. III. 81.

(155) Jacques Dembour, 137 s.

(156) Dembour, 137, note 3.

(157) Dembour, 153.



Bien entendu les cas pratiques de pareilles responsabilités administratives in solidum sont difficiles de trouver. Le même auteur (158) ajoute que: "Comme pour l'approbation, il est difficile, dans l'état actuel de la jurisprudence administrative, d'en fournir un exemple certain". Cependant, un arrêt (159) plus récent qui avait retenu la faute concurrente de l'Etat belge et d'une commune précisait: "Attendu qu'il apparaît ainsi que l'Etat belge est également en faute que l'action est fondée contre lui, au même titre que contre la ville de Châtelet; attendu que les fautes étant communes, ceux-ci sont tenus in solidum" (160).

### 33. Le droit luxembourgeois

En droit luxembourgeois, basé sur les mêmes textes constitutionnels que la Belgique, le développement de la responsabilité du pouvoir public se rapproche fortement du système belge, même s'il ne s'identifie pas avec lui.

Bien qu'introduite en 1866 (161) suivant le modèle français, le Conseil d'Etat ne s'est pas vu reconnaître la large compétence qui lui revient en France pour ce qui est du contentieux de la responsabilité. La responsabilité administrative est revenue, finalement, aux tribunaux judiciaires (162) par un arrêt de la Cour de cassation (163), qui suivaient l'exemple de la Cour de cassation belge.

La responsabilité de l'Etat, des collectivités et personnes administratives a été reconnue tard. Comme en Belgique, elle est engagée lorsque l'administration lèse un droit civil et se base sur les principes du Code civil. Tout comme le droit belge, le droit luxembourgeois distingue entre la responsabilité directe de l'Etat pour les dommages causés par les agents-organes sur la base de l'article 1382 du Code civil et une responsabilité indirecte pour la faute de préposé selon l'article 1384 du Code civil (164).

Le mérite de ces indications générales, c'est de montrer combien le système de la responsabilité du pouvoir public luxembourgeois ressemble à celle du droit belge. Peut-être faudra-t-il ajouter ce qu'affirme Arendt (165): "Mais cette jurisprudence reste mouvante, précaire et incertaine. Dans l'essai d'étreindre les réalités sociales et politiques, nous nous trouvons dans une perpétuelle évolution".

---

(158) Dembour, 150.

(159) Charleroi 6 janvier 1966, Pas., 1966. III. 81.

(160) Dans le même sens: Liège 8 mai 1964, J.T. 1965. 22; Trib. Bruxelles 25 novembre 1961, Pas., 1963, III. 14.

(161) Loi du 16 janvier 1966, remplacée par la loi du 8 février 1961.

(162) T. Biever et P. Eusch, Le Conseil d'Etat, Recueil de législation.

(163) Cas. 16 décembre 1924, Pas., XI, 321.

(164) E. Arendt, La responsabilité de la puissance publique en droit luxembourgeois (Conférence faite le 16 juillet 1948 au Palais de justice à Luxembourg sous les auspices de la Conférence du jeune Barreau de Luxembourg).

(165) Arendt, La responsabilité de l'Etat pour le comportement illégal de ses organes, Luxembourg, La responsabilité, 485. Ce rapport constitue la mise à jour de l'article précité.

Pour ce qui est du sujet examiné il y a à peine une jurisprudence (166), et il faut admettre que ce qui a été dit pour la Belgique reste vrai pour le Luxembourg.

#### C - LES DROITS NÉERLANDAIS, ITALIEN ET ALLEMAND

Les solutions de ces trois droits sont plus simples, étant donné que le principe de la responsabilité in solidum prévu expressément par leurs Codes civils pour la réparation du dommage causé par plusieurs auteurs constitue un principe de la responsabilité administrative.

#### 34. Le droit néerlandais

Aux Pays-Bas également le régime de la responsabilité administrative s'explique par son évolution historique, par la longue tradition d'autonomie des provinces et des communes. En l'absence d'une juridiction administrative, le régime de la responsabilité administrative s'est développé par voie jurisprudentielle sur la base des textes, des notions et des règles du Code civil. Cependant, le besoin de la protection juridictionnelle des particuliers contre le comportement illégal des autorités administratives pose des problèmes qui, dans certains domaines, dépassent ce cadre légal. Depuis l'introduction des tribunaux administratifs qui peuvent condamner l'Etat et les collectivités administratives à la réparation des dommages causés aux particuliers et notamment depuis 1929, la compétence des tribunaux judiciaires se trouve quelque peu restreinte. Les besoins spécifiques de l'administration expliquent également les projets de réforme, votés ou simplement proposés, après la deuxième guerre mondiale (167). Par la même les rapports des compétences entre les tribunaux civils et administratifs se sont compliqués (168).

Cependant, il n'est pas nécessaire d'examiner plus en détail la responsabilité de la puissance publique aux Pays-Bas, car cette responsabilité donne pour le problème qui nous intéresse une réponse précise. En effet, si le dommage subi par la victime a été causé par le comportement illégal (169) de plusieurs collectivités, alors chaque collectivité est responsable pour tout le dommage. En d'autres termes, la victime peut s'adresser à n'importe laquelle d'entre elles et exiger le paiement intégral de l'indemnité. La collectivité qui a dédommagé en totalité la victime possède des actions récursoires contre les autres auteurs. Cela signifie que le système de la responsabilité administrative néerlandaise connaît en cas de pluralité d'auteurs le système de la responsabilité in solidum. Selon ce même système, dans les rapports internes entre les coauteurs l'indemnisation sera répartie selon la gravité de la faute (170).

---

(166) On n'a pas pu relever un seul cas de responsabilité concurrente de plusieurs autorités administratives dans le dépouillement des dernières dix années de la Pasicrisie luxembourgeoise.

(167) Prins, Haftung des Staates für rechtswilliges Verhalten seiner Organe Niederlande, La responsabilité, 492.

(168) Prins, loc. cit. 493.

(169) Une analyse de la Unrechtmässigkeit - condition de la responsabilité selon le Code civil néerlandais - d'un côté, et de la faute, de l'autre, dépasserait le cadre de cette étude.

(170) Prins, loc. cit. 495.

Par contre, la situation paraît différente en cas de Auftragsverwaltung - que nous traduirons par la responsabilité de toute tutelle -, étant donné que la collectivité supérieure ne dispose pas du droit de donner des instructions à la collectivité inférieure. Selon la doctrine néerlandaise, la responsabilité revient dans ce cas à la collectivité supérieure (Etat ou province). La jurisprudence avait également admis que la responsabilité et le devoir de réparer revenaient aux collectivités supérieures. Cependant depuis 1950 (171) une tendance contraire paraît se faire jour et plusieurs arrêts imposent la responsabilité aux collectivités inférieures. C'est donc un mouvement contraire à celui du droit français en la matière. Un projet de loi prévoit la législation de cette jurisprudence, avec le correctif toutefois que la collectivité inférieure possède un recours pour la totalité ou pour une partie de l'indemnité, contre la collectivité supérieure lorsque l'équité l'exige.

Cependant, ce qui est important pour notre hypothèse, c'est le principe de la responsabilité in solidum qu'on vient d'indiquer.

### 35. Le droit italien

La théorie de l'irresponsabilité de l'Etat (172) a été d'abord battue en brèches par la jurisprudence. Ce n'est qu'après qu'elle s'est développée (173) sur la base des textes du droit civil (174), d'ailleurs non sans certains aménagements d'ordres théorique et pratique étant donné que la responsabilité de l'Etat ne se confond pas simplement avec la responsabilité du commettant pour le préposé. La responsabilité de l'administration a un double fondement: l'un théorique, l'autre de droit positif. Le fondement théorique résulte de l'idée que cette responsabilité est naturelle dans un Etat de droit. Le fondement de droit positif résulte de trois arguments convergents. Le premier est la constitution italienne, qui affirme dans son article 113 que les actes de l'administration publique sont attaquables devant les organes de la justice ordinaire. Le deuxième est la Loi du 20 mars 1865 qui, abrogeant le contentieux administratif, renforce la soumission de l'administration publique à la responsabilité de droit commun résultant alors des articles 1153 et suivants du Codice civile de 1865. Ces articles ont été remplacés par les articles 2043 et suivants et 1218 du Codice civile actuel. Le troisième argument consiste dans le fait que ces articles ne connaissent pas de dispositions limitatives et encore moins de dispositions contraires, c'est-à-dire de dispositions excluant la responsabilité de l'administration de l'application de ces articles.

Ce qui est caractéristique pour le système italien de la responsabilité administrative c'est que, d'une part, il est largement soumis aux règles du Code civil. De l'autre, c'est le fait que ce régime est assez unitaire, d'autre part, et qu'il ne connaît pas plusieurs régimes de responsabilité. Il n'y a

---

(171) Prins, loc. cit. 495, et la jurisprudence qu'il y cite.

(172) Déjà Mantellini, *Lo Stato e il Codice civile* (Firenze 1879) 56; Giaquinto, *La responsabilità degli Enti pubblici* (1912-13) I, 159.

(173) R. Alessi, *La responsabilità della pubblica amministrazione* (Milano, 3e éd. 1955) 29 s.; Galeotti, *La responsabilità de l'Etat pour le comportement illégal de ses organes, La responsabilité*, 307; Alessi, *Responsabilità civile della pubblica amministrazione*, *Novissimo Digesto Italiano* (Torino 1968) XV, 661 s., etc.

(174) D'abord sur les textes du Code de 1865.

pas de régime de responsabilité qui varie suivant les personnes morales de droit public (175); cela veut dire, pour la question qui nous intéresse, que ce sont toujours les dispositions de l'article 2055 du Codice civile qui s'appliquent en cas de dommage provoqué par une pluralité d'auteurs, c'est-à-dire de collectivités appartenant à l'administration. Bien entendu cela n'exclut pas, comme partout dans les autres Etats membres, des situations particulières pour les services publics, exploitées en régie directe, en régie mixte ou concédées à des particuliers. Les sociétés privées qui assurent le fonctionnement de ces services publics restent de façon toute naturelle étrangères à l'organisation de l'Etat. Il est évident que ce sont ces sociétés et non pas la puissance publique qui répond du dommage causé à l'occasion du fonctionnement de ces services (176). Cependant, si dans le domaine de la responsabilité délictuelle l'Etat et un service public ont concouru à la réalisation du même dommage ils doivent répondre in solidum selon les dispositions de l'article 2055 du Codice civile. Cette solution sera appliquée d'autant plus pour les services publics confiés à des entreprises mixtes et contrôlées par l'Etat. Ces services possèdent une autonomie de fonctionnement, une personnalité morale propre et un patrimoine spécifique. En cas de concours de faute pour la réalisation du même dommage, leur responsabilité sera solidaire. La même solution s'applique lorsque le dommage a été provoqué par la puissance publique et par un tiers. "Si le fait dommageable a été provoqué concurremment par la puissance publique et par un tiers, l'Etat et le tiers seront responsables solidairement pour le dommage total, selon la règle générale posée par l'article 2055 du Codice civile. Celui qui aura réparé le préjudice, pourra exercer une action récursoire contre le coresponsable dans la mesure déterminée par la gravité de la faute de celui-ci par l'étendue des conséquences qui en sont dérivées. En cas de doute, les fautes de chacun des coresponsables sont présumées comme égales (177)".

### 36. Le droit allemand

Le système allemand de la responsabilité s'est développé également sur la base des textes et des principes de la responsabilité civile inscrits dans le BGB. On peut même dire que, parmi les Etats membres, l'Allemagne est un de ceux qui est resté le plus fidèle à ces textes.

Le système de la réparation étatique comprend en droit allemand deux grands groupes: d'une part, le système de la responsabilité pour faute de service (178) selon le paragraphe 839 BGB et l'article 34 GG; de l'autre, l'indemnisation pour expropriation (Entschädigung wegen Enteignung bzw. Aufopferung). Par contre, les essais doctrinaux faits pour développer, à côté de ces deux grandes catégories, une responsabilité générale administrative pour risque (Gefährdungshaftung) (179) n'ont pas été acceptés par la doctrine (180) et n'ont pas influencé la jurisprudence. Ce genre de responsabilité, général ou spécial, ne sera pas examiné.

---

(175) Galeotti, 308.

(176) Galeotti, 319.

(177) Galeotti, 328.

(178) Nous traduirons la "Amtspflichtverletzung" par faute de service.

(179) E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Allg. Teil (München u. Berlin, 9 éd., 1966) 332 s.

(180) Cf. Hans Wolff, Verwaltungsrecht (München, 8 éd., 1971) I, 494 s., Bernd Bender, Staatshaftungsrecht (Karlsruhe 1971).

37. La responsabilité solidaire de plusieurs autorités ayant participé à la réalisation du même dommage

Dans le cadre de la responsabilité pour faute de service, la doctrine et la jurisprudence allemande (181) sont unanimes pour admettre que, lorsque plusieurs fonctionnaires appartenant à plusieurs collectivités publiques ont provoqué un même dommage, les collectivités répondent selon l'article 840 BGB, in solidum (182).

Cette solution n'est pas nouvelle pour le droit allemand. Elle formait déjà la jurisprudence constante du Reichsgericht, comme le prouvent les indications jurisprudentielles suivantes. Un élève jouant en bordure de la place sur laquelle se prolongeait la cour de l'école, qui n'était pas cloisonnée, avait été blessé par un cycliste. Le RG (183) avait considéré qu'un devoir de prévoyance publique (Fürsorgepflicht) revenait au Land obligé d'éviter de pareils dangers. Ce devoir constituait une obligation du service (Amtspflicht), dont la violation fautive par un fonctionnaire engage sa responsabilité. Mais le RG considéra que pareil devoir de prévoyance revenait aussi à l'école, responsable du bâtiment et aussi de l'obligation d'assurer la sécurité des élèves et des maîtres afin d'éviter que pareil danger ne se produise pendant les heures de service. Ce devoir de prévoyance constitue également une obligation du service dont la violation engage la responsabilité de la commune. Ainsi, la responsabilité de la commune ne s'oppose pas à celle du Land selon le paragraphe 839, alinéa 1, phrase 2.

Dans un autre cas d'espèce le RG (184) affirme selon le sommaire de l'arrêt que "Si plusieurs fonctionnaires appartenant à plusieurs collectivités publiques sont responsables de la violation par négligence de leur obligation de service, ayant provoqué le même dommage, celles-ci répondent de façon solidaire". Une Caisse professionnelle de maladie répond pour la faute de service du directeur adjoint à côté, donc solidairement du Landesversicherungsanstalt, pour la faute de service du médecin conseil (185). De même, l'Etat répond "pour la faute de service d'un fonctionnaire du Livre Foncier" solidairement avec la commune, dont la responsabilité est engagée pour la faute de service du fonctionnaire communal employé aux écritures (186). Le BGH n'a fait que continuer cette jurisprudence déjà établie. Cependant, dans un de ses premiers arrêts dans cette matière (187), le BGH a précisé les raisons justifiant cette solution de la façon suivante: "L'article 34 GG exprime, comme d'ailleurs les dispositions antérieures, prévoyant la responsabilité de l'Etat et des autres collectivités publiques pour les dommages causés à un tiers par leurs fonctionnaires dans l'exercice de leur fonction, seulement le principe général selon lequel la responsabilité pour les fautes de service réalisées dans l'exer-

---

(181) Sorgel-Siebert, Bürgerliches Gesetzbuch, Schuldrecht II (Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz, 10e éd., 1969) paragraphe 839, n° 64; Reichsgerichtsrätekommentar (Berlin, 11 éd. 1960) II vol., 2e partie, paragraphe 839, note 106; Forsthoff, 300; BGHZ 9, 66 s.; etc).

(182) L'expression Gesamtschuldnerisch sera traduite par responsabilité in solidum.

(183) RG Senff. A. 96 (1942) n° 8.

(184) RG JW 1936, 247. La traduction est de l'auteur.

(185) RGZ 165, 91 s. (105).

(186) RGZ 169, 317 s. (320).

(187) BGHZ 9, 65 s. (66).

cice du pouvoir public revient à l'Etat ou à la collectivité, au service desquels se trouve l'agent ayant provoqué le dommage. La Constitution ne prévoit aucune règle expresse concernant les conditions et l'étendue de la responsabilité de l'Etat et des collectivités. Cependant, étant donné que la responsabilité qui, selon la Constitution, revient à l'Etat ou à la collectivité ne peut être une autre responsabilité que celle revenant au fonctionnaire lui-même et que l'Etat se substitue seulement au fonctionnaire face à la victime, on doit revenir aux dispositions du BGB. En cela les conditions et l'étendue de la responsabilité de l'Etat coïncident avec la responsabilité des fonctionnaires, réglée par le BGB. Par conséquent, pour établir le contenu et l'étendue de l'obligation de réparer revenant à l'Etat on ne doit pas s'appuyer seulement sur les dispositions du paragraphe 839 BGB, mais recourir également aux dispositions des paragraphes 840, 426 BGB, réglant la responsabilité de plusieurs auteurs par rapport à la victime d'une part, et les uns par rapport aux autres d'autre part. Parce que si on n'applique pas ces dispositions, la responsabilité de l'Etat serait une autre que la responsabilité du fonctionnaire lui-même...la même chose, c'est-à-dire la responsabilité dans les rapports extérieurs selon le paragraphe 840, alinéa 1, BGB (responsabilité in solidum face à la victime, et la responsabilité selon le paragraphe 426 BGB dans les rapports intérieurs doit s'appliquer lorsque deux collectivités publiques doivent répondre pour le même dommage provoqué par leurs fonctionnaires" (188). D'autres arrêts ne font que confirmer cette position. Ainsi, le BGH (189) affirme: "Lorsqu'une collectivité de droit public est responsable pour les dommages causés à côté d'une autre collectivité, le cas de la responsabilité in solidum selon le paragraphe 840, alinéa 1, BGB est donné. Dans ce cas une des collectivités responsable ne peut pas renvoyer la victime à l'autre" (190).

Il résulte de tout cela qu'en droit allemand, lorsque la responsabilité de plusieurs collectivités est engagée à cause du fait qu'ils ont concouru à la réalisation du même dommage, elles répondent in solidum selon les dispositions du paragraphe 840, BGB. Cela fait que la collectivité à laquelle la victime s'adresse ne peut pas la renvoyer à une autre collectivité (191). En cas de responsabilité in solidum de plusieurs collectivités aucune d'elles ne peut invoquer le principe de la subsidiarité de sa responsabilité.

---

(188) La traduction est de l'auteur.

(189) Arrêt du BGH du 19 mars 1954 - III ZR 258/52, non publié, mais cité par Kayser-Leiss, Die Amtshaftung bei Ausübung öffentlicher Gewalt (München-Berlin, 2e éd. 1958) n° 728.

(190) De même, le BGH (WPM 65, 1061) a jugé que, lorsque le Vormundschaftsrichter et le notaire ont concouru par leurs fautes à la réalisation du même dommage, leur responsabilité est solidaire. De même, il y a responsabilité in solidum lorsque l'Etat répond pour la faute du juge du Livre Foncier et le notaire répond personnellement (BGH WPM 60, 986); voir l'ensemble de ce problème auprès de K. Pagendarm: Verhältnis von öffentlichrechtlichen Entschädigungsansprüchen zu Amtshaftungsansprüchen im Hinblick auf Artikel 839, Absatz 1, Satz 2, BGB, DÖV 1955, 520 s.

(191) Soergel-Siebert, paragraphe 839, n° 64; toutefois, le BGH a précisé dans l'arrêt 13, 88 (102) que cette solution n'est pas une conséquence de la responsabilité in solidum résultant du caractère commun du fait délictuel, mais la conséquence nécessaire du caractère subsidiaire (Hilfscharakter) réciproque que possèdent deux Ansprüche se trouvant à côté et sans rapport de hiérarchie. Voir également Rechtsgerichtsrätekommmentar, paragraphe 839, note 106; Bernd Bender, op. cit. 165 s. et déjà RGZ 51, (suite de la note n° 191 à la page suivante)

### 38. La réparation pour expropriation

Bien entendu, la réparation pour expropriation ainsi que les diverses formes d'empiétement aux biens fondamentaux (192) posent des problèmes qui n'ont avec notre hypothèse qu'une certaine analogie dans la forme de la réparation.

Le droit à réparation de ce genre de dommage se base sur le principe que c'est celui qui a l'avantage direct de l'empiétement qui est obligé de réparer (193). Bien entendu, il se peut que l'autorité publique qui réalise l'expropriation ou l'empiétement ne soit nullement son bénéficiaire (194). Pour préciser qui est le bénéficiaire, la jurisprudence a développé une riche casuistique (195).

Ce problème peut cependant nous intéresser dans la mesure où deux collectivités, par exemple un Land et une commune, ont été directement et à la fois avantagées par la mesure respective. Le BGH (196) a constaté, dans un cas d'espèce où une commune avait casé de façon illégale des réfugiés dans une pension de famille, que l'obligation de loger des réfugiés constituait une des obligations de la commune, qui était avantagée par la mesure prise et, par là même, obligée de réparer. Cependant le logement des réfugiés constituait aussi une des obligations du Land qui doit leur procurer un premier abri. Dans cette situation, le Land comme la commune étaient avantagés, donc obligés de réparer. Le problème était de savoir quel était le rapport de la responsabilité des deux collectivités. On doit dire que le BGH n'emploie pas de façon explicite l'expression de la responsabilité in solidum. Cependant, étant donné que la Cour admet que la victime peut s'adresser à l'un ou à l'autre des codébiteurs pour demander la totalité du dommage, on doit conclure que, d'après ledit arrêt, il s'agit dans ce cas d'une responsabilité solidaire (197).

---

(suite de la note n° 191 de la page précédente)

- 258 (262), pour la responsabilité personnelle de deux fonctionnaires. Cette responsabilité subsidiaire du fonctionnaire résulte en droit allemand du fait que, selon paragraphe 839, aliné 1, phrase 2, le fonctionnaire responsable seulement de négligence ne répond que si la victime ne peut obtenir réparation d'une autre façon.
- (192) Pour la distinction des diverses notions, voir Wolff, 455 s.; H. Kunschmann, Die Abgrenzung der Enteignung und der Aufopferung von der Amtshaftung in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes, NJW 1966, 574 s (576).
- (193) Wolff, 463; BGHZ 7, 296 s. (299); 13, 81.
- (194) BGHZ 11, 248 s. (256).
- (195) BGHZ 23, 157 s. (170); 40, 49 s (52). Pour une vue d'ensemble et pour la critique, voir F. Schack, Der Entschädigungspflichtige bei Eingriffen von hoher Hand, Jus 1965, 295 f.
- (196) BGHZ 13, 395 s.
- (197) L'opinion différente de Schack (298) résulte de la reproduction inexacte de l'arrêt du BGH.





## VI - CONSIDERATIONS FINALES

Malgré les nuances et les situations spéciales, la conclusion de cet examen est très claire. En cas de dommage provoqué par la faute de plusieurs auteurs, les systèmes de responsabilité administrative de tous les Etats membres connaissent le principe de la responsabilité in solidum. Aucun ne connaît le principe de la responsabilité partielle et subsidiaire de l'un ou de l'autre autorité. C'est là un principe commun que la Cour aurait dû appliquer, car il lie la CJCE. La victime a donc le droit de s'adresser à son choix à l'un ou l'autre des coauteurs. Toutefois, cela pose plusieurs problèmes, parmi lesquels aussi celui de savoir comment se fera le partage final du dommage entre les coauteurs.

### 39. La répartition de l'indemnité entre la Communauté et l'Etat membre

La question de savoir comment se répartira finalement l'indemnisation payée entre les divers coauteurs constitue un problème ultérieur qui dépasse le cadre proprement dit de cette étude.

Toutefois, de façon préliminaire et indicative on peut faire les observations suivantes. La coopération entre les organes communautaires et étatiques, notamment dans ce domaine, est, en principe, si étroite, que leurs fautes respectives dans la création du dommage sont si intimement liées qu'il est dans leur intérêt respectif de ne pas étaler publiquement leurs fautes de service incriminations réciproques. Dans ces conditions il est possible que la voie de la raison qui implique un arrangement à l'amiable, triomphe. Sinon, il faudra emprunter la voie du droit qui n'est pas sans poser quelques problèmes.

### 40. La victime peut-elle se faire payer deux fois l'indemnité?

Sans entrer dans les détails on doit se demander si la séparation des deux ordres juridiques et judiciaires ne favorise pas la victime en lui permettant de poursuivre et recevoir une double réparation (198). Supposons que la Commission, condamnée in solidum (199) avec la République fédérale, paye la totalité de la réparation aux requérants qui ont commencé par s'adresser à elle. Est-ce que les requérants ne peuvent pas profiter du hiatus procédural résultant de deux ordres judiciaires séparés pour s'adresser ensuite à la République fédé-

---

(198) Au point de vue du droit matériel cela constituerait la violation d'un principe général qui, sans exception, est commun à tous les droits des Etats membres.

(199) Comme elles auraient du l'être.

rale et lui demander de payer - elle aussi - la même indemnité. La réponse est négative. Dans les droits de tous les Etats membres "Le premier paiement éteint (200) la dette envers la victime qui ne peut la répéter envers le deuxième coauteur. Il s'agit là également d'un principe commun aux droits des Etats membres". Tous les Etats membres disposent de mécanismes procéduraux, pour assurer la réalisation de ce principe. En droit allemand cela résulterait de l'application combinée du paragraphe 422 BGB et du paragraphe 767 ZPO.

Quelle est cependant la situation si le problème est posé dans des termes inverses; si, après avoir reçu la totalité de l'indemnisation d'un Etat membre, les requérants veulent exécuter leur titre contre la Commission pour le paiement de la même indemnité? Il est certain que la Commission peut, par une action intentée devant la CJCE, repousser l'exécution. La raison sera que l'indemnisation, déjà payée, a éteint la dette que les requérants font valoir à nouveau. Le moyen sera fourni par l'article 192, alinéa 4, du traité CEE. Ses termes généraux, qui doivent être largement interprétés, permettent à la CJCE de suspendre un titre exécutoire par une décision (201).

#### 41. Effets du paiement fait par un des coauteurs

Quels sont les effets du paiement fait par l'un des coauteurs? Le premier effet du paiement fait par un des coauteurs, en cas de responsabilité in solidum, c'est de libérer tous les autres coauteurs de leur obligation envers la victime qui ne peut être indemnisée qu'une seule fois. C'est là un "principe général commun aux droits des Etats membres". Pour les ordres juridiques fondés sur le Code civil français, donc pour le droit belge et luxembourgeois, ce principe est déduit de l'article 1214, alinéa 1, du Code civil, qui dispose: "Le codébiteur d'une dette solidaire, qui l'a payée en entier, ne peut répéter contre les autres que les parts et portions de chacun d'eux". Pour le droit allemand ce principe est inscrit au paragraphe 426, alinéa 2, BGB. Pour le droit italien ce principe dérive des dispositions des articles 1294 et suivants du Codice civile. Pour toutes ces raisons, l'affirmation de la CJCE dans l'arrêt Kampffmeyer, selon laquelle les requérants pourraient être dédommagés trop, est injustifiée.

Le deuxième effet de ce paiement est de subroger le coauteur ayant payé la totalité de l'indemnité, dans les droits de la victime, contre les coauteurs n'ayant pas payé et dans la mesure où le paiement fait par le premier coauteur dépasse sa part. Cette action récursoire du coauteur ayant payé la totalité de l'indemnité, contre les autres coauteurs, constitue également un principe général commun aux droits des Etats membres, "même si les (techniques) sont différentes". C'est dans ce sens que l'article 1251, alinéa 3, du Code civil français prescrit: "La subrogation a lieu de plein droit: 3. au profit de celui qui, étant tenu avec d'autres ou pour d'autres au paiement de la dette, avait intérêt de l'acquitter". La doctrine française (202) et la jurisprudence française sont unanime à admettre qu'en cas de responsabilité in solidum le coauteur ayant payé la totalité de l'indemnité se trouve, en vertu des dispositi-

---

(200) Les constructions techniques sont différentes suivant les droits; le résultat est le même. Par la même son titre est dépourvue d'objet.

(201) Dans ce sens à juste titre André 335; Ehle, Klage und Prozessrecht des EWG-Vertrages, Art. 192, note 22; Daig.

(202) Mazéaud et Tunc, II, n° 1772 ss.

tions de cet article, subrogé dans les droits de la victime contre les autres coauteurs. Le recours exercé par un des coauteurs contre les autres ne constitue pas une action ayant un caractère nouveau: c'est l'action que possédait la victime contre chaque débiteur in solidum.

Partant du même texte, la doctrine belge (203) et la jurisprudence (204) sont également unanimes pour admettre le même principe. Enfin, la situation est exactement la même en droit luxembourgeois au point de vue des textes, de la doctrine et de la jurisprudence.

En droit allemand, ce résultat est obtenu par un autre moyen, c'est le transfert qui se réalise en vertu du paragraphe 426, alinéa 2, du BGB. Ce paragraphe parle d'un "transfert de Forderung" de la part de la victime en faveur du débiteur ayant payé la totalité.

En droit italien le résultat est le même, même si l'article 1299 du Codice civile (205) ne parle ni de subrogation ni de transfert, mais de novation (206). Si le procédé technique diffère d'un droit à l'autre, le "principe général" est "commun aux droits des Etats membres". (207) (208).

Une autre question qui devrait être examinée est celle de savoir dans quelle mesure et comment doit être fait le partage final de l'indemnité entre les coauteurs. Tous les droits des Etats membres, le droit administratif et civil français, belge, luxembourgeois et néerlandais, le droit italien (209), le droit allemand (210), prononcent de manière claire pour un partage fait selon la gravité de la faute respective dans la production du dommage (211).

Ce court tableau laisse apparaître que l'idée de subrogation, de novation, ou de transfert des droits de la victime dédommagée, en faveur du coauteur ayant payé la totalité de l'indemnité, ainsi que le principe selon lequel le parta-

---

(203) Dalcq, n° 2659.

(204) Voir la suite d'arrêts Dalcq, (n<sup>os</sup> 2642-2644) cité. Adde Cas. 10 mai 1957, Pas. I. 1088, note Gevers; Bruxelles 24 mai 1958, Bull. Ass., 1960, 94; etc.

(205) Art. 1299: "Il debitore in solido che ha pagato l'interno debito può ripetere dai condebitori soltanto la parte di ciascuno di essi...".

(206) Voir les articles 1300 et 1230 du Codice civile.

(207) Les procédés techniques peuvent présenter des différences dans les détails. Mais le principe, selon lequel le coauteur ayant payé la totalité de l'indemnisation exerce contre les autres coauteurs les droits de la victime (à la base de la subrogation, novation) est le même.

(208) La plupart des droits admettent qu'à défaut de l'action principale prévue - subrogation, novation, transfert - la victime peut intenter une action directe fondée sur le principe de l'enrichissement sans cause. A titre d'exemple, la Cour de cassation belge (Cass. 21 octobre 1965, Pas., 1966. I. 240) admet que l'action récursoire peut être formée suivant les règles de l'action subrogatoire (1251, al. 3 C. Civ.)...mais aussi, à défaut de pareille action, "suivant les règles sur l'enrichissement sans cause". (Dans le même sens Cass. 27 janvier 1968, Pas., 1966. I. 679).

(209) Article 2055, alinéa 2, du Codice civile.

(210) Paragraphe 254 BGB.

(211) Nous n'allons pas étudier ce problème dont la solution est claire et commune à tous les droits des Etats membres.

ge entre coauteurs doit être fait selon la gravité de leur faute respective, constitue "des principes généraux communs aux droits des Etats membres". Ce sont donc ces principes qui, dans notre hypothèse, doivent guider le partage final de l'indemnité entre les coauteurs, donc entre la Communauté et les Etats membres. En effet, ce sont là des "principes généraux communs aux droits des Etats membres". Ce caractère lie la CJCE, qui est ainsi obligée de l'appliquer. Certes, en ce qui concerne le procédé technique par lequel se réalise ce principe, il n'y a pas d'unité entre les droits des Etats membres. La CJCE demeure libre de choisir le procédé technique qui convient le mieux aux buts du traité et aux besoins de l'espèce, à condition que le principe de base - le coauteur ayant payé la totalité de l'indemnité, exerce les droits de la victime contre les autres coauteurs - soit respecté.

Dans notre hypothèse, cela signifie que la Communauté, après avoir réparé le dommage, entier, se trouvait subrogée (novée ou en possession de la Forderung) des droits des requérants pour demander à l'Etat allemand, par une action récursoire, la partie de l'indemnité qui lui incombe de payer. La Commission devrait, en principe, exercer cette action récursoire devant les tribunaux allemands devant lesquels les requérants auraient dû l'exercer. L'article 183 du traité CEE ne s'oppose nullement à cela.

#### 42. Solutions possibles pour les problèmes posés par l'action récursoire

Cependant, un dernier problème reste à envisager. La CJCE ne pouvait pas affirmer que les autorités allemandes avaient commis une faute et prononcer leur responsabilité, sans outre-passer sa compétence (212). Cependant, cela n'a pas empêché la CJCE de constater que "le refus d'octroi des certificats d'importation à prélèvement (nul) manquait de base légale" et que "la mesure de sauvegarde allemande...a été déclarée illégale par les juridictions allemandes pour des motifs du droit allemand". Ainsi, même si la CJCE ne peut prononcer la responsabilité des autorités allemandes, il n'en est pas moins que les constatations qu'on vient de rappeler montrent de façon claire comment la Cour apprécie le comportement des autorités allemandes.

Ces constatations d'ordre objectif montrent combien artificiel est ici la séparation en deux ordres juridiques et judiciaires. L'unité du dommage, le lien intime entre les coauteurs en ce qui concerne leur activité dans ce domaine ainsi qu'en ce qui concerne leur faute dans la production du même dommage, permettent de poser la question si il n'y a pas une voie susceptible d'éviter des difficultés résultant de la séparation des deux ordres juridiques: communautaire d'une part, national de l'autre. C'est dans cette perspective qu'il faut se demander si l'article 178 du traité CEE n'offre pas une telle voie. Cet article réaffirme que la Cour de justice "est compétente pour connaître des litiges relatifs à la réparation des dommages visés à l'article 215, alinéa 2". La réaffirmation par l'article 178 d'une compétence qui, dans la même matière, est déjà établie de façon claire par l'article 215, alinéa 1, serait dépourvue de toute signification si l'article 178 ne voulait pas dire quelque chose de plus. Cet article constitue le complètement logique sur le plan procédural des principes posés pour cette matière par l'article 215, alinéa 2 (213). Cet article réaffirme la compétence exclusive de la Cour de connaître

---

(212) Conclusions de l'avocat général Gand et de Goffin CDE 1968, 92.

(213) Quadri et Monaco, article 178, note 2.

de tels litiges, et, par là même, il soustrait ce genre de litige à la compétence des Etats membres (214). Toutefois la portée pratique de cette disposition demeure assez hermétique. Les commentateurs du traité n'ont pas dépassé la simple exégèse du texte. C'est pour cela qu'il est utile d'examiner si, pratiquement, cet article ne permet pas de concentrer sous la compétence exclusive de la Cour tous les aspects et problèmes dérivant d'un litige portant sur la responsabilité délictuelle dans le sens de l'article 215, alinéa 2. Dans notre hypothèse, cela permettrait de soumettre à la compétence de la Cour aussi le problème de la responsabilité de l'Etat allemand dans le cadre d'une action récursoire faite par la Commission contre cet Etat. En effet, le sens de l'article 178 est seulement de réaffirmer ce qui est dit à l'article 215, alinéa 2, il n'est autre chose qu'un pléonasme et, alors, on ne voit nullement sa signification. Mais si cet article veut dire que tous les problèmes et aspects d'un contentieux en responsabilité selon l'article 215, alinéa 2, tombent sous la compétence de la CJCE, alors on voit la raison d'être de cet article, mais aussi la possibilité pour la Commission d'intenter devant la Cour et non devant les tribunaux allemands son action récursoire.

Bien entendu, il s'agit là d'une voie destinée à simplifier la complexité des problèmes de responsabilité et d'actions récursoires, résultant de la séparation des ordres judiciaires. Si la voie de l'article 178 existe, elle se présenterait à la Commission comme une voie supplémentaire étant donné que, de toute façon, la Commission peut intenter son action récursoire à la place de la victime dédommée, devant les tribunaux nationaux allemands, contre les autorités et l'Etat allemand. Celle-ci constitue la première voie qui est certaine parce qu'elle existe de toute façon et en tout cas.

L'interprétation qu'on vient de proposer concernant l'article 178 du traité CEE constitue une deuxième voie. Les avantages qu'elle présente sont évidents. Ainsi, seraient vaincues les difficultés et incertitudes résultant de l'existence séparée de plusieurs ordres de juridiction, dans un secteur d'intégration qui exige l'unité de juridiction et plaide pour la compétence de la CJCE. Cependant, cette interprétation peut paraître osée étant donné que les Etats membres n'apparaissent - en principe - devant la CJCE que dans le cadre de la procédure de l'article 169 et suivants du traité CEE. Toutefois, on peut imaginer la possibilité d'un tel recours. Après avoir payé la totalité de l'indemnité (en tant que coauteur solidaire), la Commission, subrogée dans les droits de la victime, considérant que l'Etat membre (en tant que coauteur solidairement responsable) est obligé de contribuer au dédommagement proportionnellement à la gravité de sa faute, s'adresse à lui dans ce sens. L'obligation de supporter (et donc de restituer à la Commission) la partie de l'indemnité correspondant à sa faute résulte, en tant que "principe général commun aux droits des Etats membres" de l'article 215, alinéa 2. En refusant de respecter cette obligation, l'Etat membre viole l'article 215, alinéa 2, car il manque à une des obligations lui incombant en vertu du traité. Ainsi, la voie des articles 169 et suivants du traité est ouverte à la Commission pour récupérer la partie de l'indemnité qui n'est pas à sa charge. Ainsi, et ce serait la troisième voie, l'action récursoire de la Commission contre un Etat membre se réaliserait à travers la procédure de l'article 169 du traité.

---

(214) Groeben-Boeck, loc. cit.



## VII - CONCLUSION

En obligeant les requérantes à épuiser d'abord les voies de droit internes, tant administratives que judiciaires, la CJCE s'est prononcée pour le principe de la responsabilité partielle et a adopté la solution que le droit international applique en matière de protection diplomatique et de recours à la Cour internationale de justice (CIJ). Lorsqu'un Etat veut exercer "la protection diplomatique en faveur de l'un de ses nationaux, sa requête n'est recevable devant la Cour que dans la mesure où ce national a lui-même épuisé toutes les voies de recours qui lui offrait le droit interne de l'Etat défendeur" (215). Ce principe traditionnel du droit international a été réaffirmé par la CIJ lorsqu'elle a rejeté la requête de la Suisse dans l'affaire Interhandel (216).

Cependant, comme on l'a déjà indiqué (217), les rapports de la Commission et de la EVST d'une part, et ceux du particulier avec le droit communautaire en général, et dans le domaine de l'intégration en particulier, de l'autre, sont des rapports de droit communautaire et non de droit international. La CJCE elle-même a refusé à plusieurs reprises d'appliquer aux rapports communautaires des principes de droit international.

Dans notre hypothèse, le traité de la CEE indique clairement comment la CJCE doit dégager les principes lui permettant de résoudre les litiges en matière de responsabilité administrative.

Ce sont "les principes généraux communs au droit des Etats membres", qui, selon l'article 215, alinéa 2, constituent le critère imposé par le traité à la Cour pour élaborer les règles applicables à la responsabilité pour faute de service.

L'analyse des droits des Etats membres (218) montre que le principe de la responsabilité partielle combinée avec une responsabilité subsidiaire, que la

---

(215) Michel Dubuisson, La Cour internationale de justice (Paris 1964)

(216) CIJ, Recueil 1959, 27: "La règle selon laquelle les recours internes doivent être épuisés avant qu'une procédure internationale puisse être engagée, est une règle bien établie du droit international coutumier. Elle a été généralement observée dans les cas où un Etat prend fait et cause pour son ressortissant dont les droits auraient été lésés dans un autre Etat, en violation du droit international".

(217) Supra n° 9.

(218) Cette analyse plus détaillée rejoint l'affirmation dans ce sens, déjà faite par plusieurs auteurs et notamment André, 332 et Ipsen, loc. cit. Elle infirme le point de vue de Heldrich (EuR 1967, 350) et Jurina (384 s.) et de Bunte (1724), qui affirment que la solution de la CJCE est conforme au traité.

CJCE a appliqué, ne constitue nullement un principe commun aux droits des Etats membres. De même, une subsidiarité de la responsabilité pour faute de service face à une Erstattungsforderung comme en droit allemand est inconnue aux autres droits. Tout au contraire, quelles que soient les difficultés de saisir toutes les nuances, les droits des Etats membres prescrivent pour la réparation, lorsque le même dommage est causé par plusieurs auteurs, le principe de la responsabilité in solidum. Ce principe, à la fois "général et commun", est compris partout de la même façon. Dans les rapports extérieurs entre les coauteurs et la victime, cette dernière peut s'adresser, à son choix, à l'un ou à l'autre des coauteurs pour obtenir la réparation intégrale du dommage subi. Par la suite et dans les rapports intérieurs des coauteurs intervient un partage qui se fait, en principe, selon l'importance de la faute de chacun. Telle est la solution que la CJCE en vertu des prescriptions de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE aurait dû adopter dans l'arrêt Kampfmeier. Il n'est pas exagéré de penser que, si une instance supérieure existait dans le cadre communautaire, cet arrêt pourrait être cassé pour violation ou pour "fausse application de la Loi" (219).

Les inconvénients de la solution choisie par la CJCE sont là pour renforcer, comme par une preuve a contrario, la justesse de la solution qu'on vient d'indiquer et qui seule est conforme aux prescriptions de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE. Tant que la CJCE maintiendra sa solution, les inconvénients demeureront et l'article 215, alinéa 2, du traité CEE sera violé, dans sa lettre comme dans son esprit. La seule possibilité d'en sortir, c'est que la CJCE modifie sa propre position dans le sens indiqué par cet article. Ce faire c'est avoir le courage dont la Cour a fait preuve à plusieurs reprises. Ainsi pourrait-elle dans ce domaine mettre sa jurisprudence en accord avec le texte du traité, avec les intérêts des particuliers et, par là même, avec sa propre jurisprudence, toujours attentive à la protection juridictionnelle des particuliers.

Toute organisation a besoin de crédibilité et cela d'autant plus qu'elle est jeune. C'est également le cas de la CEE. La protection juridictionnelle des particuliers dans la CEE a constitué depuis le début - et constitue - une des préoccupations majeures et constantes de la CJCE. Elle lui a permis quelques-unes de ses constructions judiciaires les plus remarquables. Or, c'est précisément cette protection même qui se trouverait gravement affectée si les requérantes, ballotées d'une compétence à l'autre et renvoyées de la Scylla des juridictions communautaires à la Charybde des juridictions nationales, devaient parcourir un long et véritable chemin de croix afin d'obtenir la réparation d'un dommage où la responsabilité de la Communauté en tant que coauteur est hors de doute. Ce serait grave si toutes ces raisons de droit et de fait étaient sacrifiées à de simples raisons d'économie fiscale. Ce sont là des raisons psychologiques et de sécurité juridique, qui s'ajoutent à celles des textes, pour inviter la Cour à réfléchir à nouveau sur ce problème.

---

(219) Jurina, 377, affirme que, si la CJCE ne déduisait pas les règles applicables dans le cadre de l'article 215, alinéa 2, par comparaison: "Ein solches Verhalten des Gerichts würde einen klaren Verstoss gegen Artikel 215, Absatz 2, EWGV bedeuten"...



Communautés européennes - Commission

**Les problèmes résultant de la responsabilité extra-contractuelle concomitante de la Communauté et d'un État membre**

*par Dr Léontin Constantinesco*

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

1980 – 70 p. – 17,6 × 25,0 cm

Collection études

Série Concurrence – Rapprochement des législations n° 34

FR

ISBN 92-825-1661-X

N° de catalogue: CB-NP-79-034-FR-C

BFR 150	DKR 29	DM 9,50	FF 22	IRL 2.55
LIT 4 400	HFL 10,30	UKL 2.25	USD 5.30	

Au centre de cette étude du professeur Constantinesco se trouve un ensemble de problèmes qui comptent parmi les plus difficiles dans le domaine du droit de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté, à savoir ceux résultant d'un comportement fautif concomitant d'une institution communautaire d'une part, et de l'État membre exécutant le droit communautaire, d'autre part. L'occasion pour traiter de ces problèmes fut l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire «Kampffmeyer» du 14 juillet 1967 qui constitue, à bien des égards, une étape importante de la jurisprudence dans le domaine en question. En obligeant les requérantes à épuiser d'abord les voies de droit «internes», la Cour s'est prononcée pour le principe de la responsabilité partielle et a adopté une solution qui paraît être plutôt inspirée par le droit international. L'auteur soumet cet arrêt à un examen très critique et lui reproche notamment de méconnaître les rapports spécifiques créés par le droit communautaire et l'autorité nationale. Il arrive à la conclusion que dans de tels cas doit s'appliquer le principe de la responsabilité *in solidum*, de sorte que la victime peut s'adresser, à son choix, à l'un ou l'autre des coauteurs (Communauté ou État membre) pour obtenir la réparation intégrale du dommage subi; d'autre part, dans les rapports entre les coauteurs interviendrait un partage selon l'importance de la faute de chacun.

Malgré le fait que certains aspects de l'arrêt Kampffmeyer soient dépassés par la jurisprudence plus récente de la Cour de justice, les problèmes spécifiques évoqués ci-dessus n'ont pas été débattus de nouveau par la Cour, de sorte que l'étude n'a rien perdu de son actualité; ceci est d'autant plus vrai que le nombre d'actions introduites au titre de l'article 215 CEE à propos des actes de la Communauté et exécutés par les autorités nationales va toujours croissant; les problèmes en question peuvent donc rebondir d'un jour à l'autre, comme le cas traité par la Cour dans l'arrêt «Granaria» du 13 février 1979 l'a d'ailleurs démontré. Enfin, on mesure la portée pratique des questions traitées dans l'étude si l'on sait que certains des litiges concernés par l'arrêt Kampffmeyer sont toujours en instance devant la Cour de justice étant donné que les litiges parallèles devant les juridictions nationales auxquelles les requérantes avaient été renvoyées ne sont pas terminés non plus!

- 8425 – N° 20 – Vol. 1  
**Rapport sur le droit économique en République fédérale d'Allemagne**  
1973, 184 p. (DE, FR), BFR 300
- 8426 – N° 20 – Vol. 2  
**Rapport sur le droit économique français**  
1973, 88 p. (DE, FR), BFR 300
- 8427 – N° 20 – Vol. 3  
**Rapport sur le droit économique italien**  
1973, 156 p. (DE, FR, IT), BFR 300
- 8428 – N° 20 – Vol. 4  
**Rapport sur le droit économique néerlandais**  
1973, 192 p. (DE, FR, NL), BFR 300
- 8429 – N° 20 – Vol. 5  
**Le droit économique au Royaume-Uni**  
1974, 144 p. (DE, EN, FR), BFR 300
- 8633 – N° 20 – Vol. 6  
**Rapport sur le droit économique danois**  
1976, 138 p. (DA, DE, FR), FF 28; BFR 210
- CG-SP-77-007-FR-C – N° 20 – Vol. 7  
**Rapport sur le droit économique irlandais**  
1977, 164 p. (DE, EN, FR), FF 28,20; BFR 210
- 8433 – N° 21  
**Rapport sur l'application de la taxe à la valeur ajoutée aux opérations immobilières au sein de la Communauté**  
1971, 160 p. (DE, FR, IT, NL), BFR 300
- 8434 – N° 22  
**Les opérations financières et bancaires et la taxe à la valeur ajoutée**  
1973, 52 p. (DE, FR, IT, NL), BFR 125
- 8435 – N° 23  
**Étude sur l'application de la taxe à la valeur ajoutée aux petites entreprises dans les six anciens pays de la Communauté**  
1973, 48 p. (DE, FR, IT, NL), BFR 125
- 8436 – N° 24  
**Étude des problèmes particuliers posés par l'application de la taxe sur la valeur ajoutée au secteur agricole des pays de la Communauté européenne**  
1973, 72 p. (DE, FR, IT, NL), FF 14; BFR 125
- 8647 – N° 25  
**Participations des banques dans d'autres secteurs économiques**  
1975, 156 p. (DA, DE, EN, FR, IT, NL), FF 21,50; BFR 180
- 8829 – N° 26  
**Rapport de la Commission sur le comportement des entreprises pétrolières dans la Communauté pendant la période d'octobre 1973 à mars 1974**  
1976, 168 p. (DA, DE, EN, FR, IT, NL), FF 21,50; BFR 180

8727 – N° 27

**Le droit des biens dans la Communauté européenne**  
1976, 348 p. (DE, EN, FR), FF 43,50; BFR 360

8728 – N° 28

**Le droit du cautionnement et de la garantie au Royaume-Uni et en Irlande**  
1976, 76 p. (DE, EN, FR), FF 14,50; BFR 120

8868 – N° 29

**Les systèmes de prix géographiques et la concurrence**  
1976, 68 p. (DE, EN, FR), FF 10,30; BFR 80

CB-NP-77-030-FR-C – N° 30

**Avantages et inconvénients d'un marché secondaire de valeurs mobilières intégré, comparés à ceux d'un marché compartimenté**  
1977, 301 p. (DE, EN, FR), FF 40,50; BFR 300

CB-NP-78-031-FR-C – N° 31

**Le contrôle des marchés de valeurs mobilières dans la Communauté européenne (volume 1)**  
1979, 208 p. (DE, EN, FR, NL), FF 24; BFR 165

CB-NP-79-032-FR-C – N° 32 (1)

**Le contrôle des marchés de valeurs mobilières dans la Communauté européenne - Rapports nationaux (vol. 2, partie 1: Belgique, RF d'Allemagne, Danemark, Irlande, France)**  
(EN, FR, NL)

CB-NP-79-033-FR-C – N° 33 (1)

---

(1) En préparation.

# études

parues à ce jour dans les séries  
«Concurrence» et «Concurrence - Rapprochement des législations»<sup>(1)</sup>:

8153 – N° 1

**La réparation des conséquences dommageables d'une violation des articles 85 et 86 du traité instituant la CEE**

1966, 76 p. (DE, FR, IT, NL), FF 7; BFR 70

8176 – N° 2

**Politique économique et problèmes de la concurrence dans la CEE et dans les pays membres de la CEE**

1966, 68 p. (DE, FR, IT, NL), FF 10; BFR 100

8182 – N° 3

**Le problème de la concentration dans le Marché commun**

1966, 28 p. (DE, FR, IT, NL), FF 5; BFR 50

8183\* – N° 4

**Enquête sur la situation des petites et moyennes entreprises dans les pays de la CEE**

1966, 108 p. (DE, FR, IT, NL), FF 18; BFR 180

8217\* – N° 5

**Le droit des sociétés dans ses rapports avec la concentration**

1967, 104 p. (DE, FR, IT, NL), FF 15; BFR 150

8213\* – N° 6

**Projet d'un statut des sociétés anonymes européennes**

1967, 132 p. (DE, FR, IT, NL), FF 30; BFR 300

8234\* – N° 7

**Rapport sur le choix des méthodes de comparaison de la charge fiscale effective que supportent les entreprises dans les divers États membres de la CEE**

1967, 40 p. (DE, FR), FF 10; BFR 100

8242 – N° 8

**Le pouvoir fiscal dans les États membres de la Communauté**

1969, 76 p. (DE, FR), FF 10; BFR 100

Cette étude termine la série «Concurrence»; une nouvelle série intitulée «Concurrence – Rapprochement des législations» lui succède.

8267 – N° 9

**Effets des réglementations nationales des prix dans la Communauté économique européenne**

1971, 176 p. (DE, EN, FR, IT, NL), FF 22,50; BFR 220

---

<sup>(1)</sup> Les signes abrégés DA, DE, EN, FR, IT et NL indiquent les langues dans lesquelles les textes ont été publiés (danois, allemand, anglais, français, italien et néerlandais).

8278\* – N° 10

**Contribution à l'étude des modes de représentation des intérêts des travailleurs dans le cadre des sociétés anonymes européennes**  
1970, 64 p. (DE, FR, IT, NL), FF 33; BFR 300

8280 – N° 11

**Les distorsions globales de la concurrence et leurs répercussions sur le Marché commun**  
1971, 68 p. (DE, FR, IT, NL), FF 14; BFR 125

8298 – N° 12

**Les recours juridictionnels contre les actes administratifs spécialement économiques dans le droit des États membres de la CEE**  
1971, 64 p. (DE, FR, IT, NL), FF 16,50; BFR 150

8304 – N° 13

**Méthodes et moyens pour établir une nouvelle classification des impôts en se basant sur les principes mis en lumière lors de l'harmonisation des systèmes fiscaux des États membres de la CEE**  
1970, 44 p. (DE, FR, IT, NL), FF 11; BFR 100

8301 – N° 14

**Le cautionnement dans le droit des États membres des Communautés européennes**  
1971, 116 p. (DE, EN, FR, IT, NL), FF 22,50; BFR 200

8305 – N° 15

**Impôt sur les sociétés et impôt sur le revenu dans les Communautés européennes**  
1970, 44 p. (DE, FR, IT, NL), FF 11; BFR 100

8316 – N° 16

**Conséquences budgétaires, économiques et sociales de l'harmonisation des taux de la TVA dans la CEE**  
1970, 94 p. (DE, FR, IT, NL), FF 11; BFR 100

8366 – N° 17

**Les indices de concentration et leur application concrète au secteur de l'automobile dans la Communauté**  
1971, 92 p. (DE, FR, IT, NL), FF 16,50; BFR 150

8337 – N° 18

**Élaboration d'une méthode macroéconomique pour le calcul de la charge fiscale indirecte pesant en amont des exploitations agricoles dans chacun des six pays de la Communauté**  
1971, 76 p. (DE, FR, IT, NL), FF 14; BFR 125

8380 – N° 19

**Effets du prix et du revenu sur la consommation des boissons dans les États membres des Communautés**  
1972, 180 p. (DE, FR, IT, NL). BFR 150

8404 – N° 20 – Rapport de synthèse

**Expertise scientifique sur les objectifs et les instruments du droit économique en vigueur dans les États membres des Communautés européennes**  
1973, 84 p. (DE, EN, FR, IT, NL), BFR 150

**Salgs- og abonnementskontorer · Vertriebsbüros · Sales Offices  
Bureaux de vente · Uffici di vendita · Verkoopkantoren**

**Belgique - België**

*Moniteur belge — Belgisch Staatsblad*

Rue de Louvain 40-42 —  
Leuvensestraat 40-42  
1000 Bruxelles — 1000 Brussel  
Tél. 512 00 26  
CCP 000-2005502-27  
Postrekening 000-2005502-27

*Sous-dépôts — Agentschappen:*

Librairie européenne — Europese  
Boekhandel  
Rue de la Lor 244 — Wetstraat 244  
1040 Bruxelles — 1040 Brussel

**CREDOC**

Rue de la Montagne 34 - Bte 11 -  
Bergstraat 34 - Bus 11  
1000 Bruxelles 1000 Brussel

**Danmark**

*J H Schultz Boghandel*

Møntergade 19  
1116 København K  
Tlf. (01) 14 11 95  
Girokonto 200 1195

*Underagentur*

Europa Bøger  
Gammel Torv 6  
Postbox 137  
1004 København K  
Tlf. (01) 15 62 73

**BR Deutschland**

*Verlag Bundesanzeiger*

Breite Straße — Postfach 10 80 06  
5000 Köln 1  
Tel (0221) 21 03 48  
(Fernschreiber: Anzeiger Bonn  
8 882 595)  
Postscheckkonto 834 00 Köln

**France**

*Service de vente en France des publica-  
tions des Communautés européennes*

*Journal officiel*

26, rue Desaix  
75732 Paris Cedex 15  
Tél. (1) 578 61 39 — CCP Paris 23-96

*Service de documentation*

D.E.P.P.  
Maison de l'Europe  
37, rue des Francs-Bourgeois  
75004 Paris  
Tél. 887 96 50

**Ireland**

*Government Publications*

Sales Office  
G.P.O. Arcade  
Dublin 1

or by post from

*Stationery Office*

Dublin 4  
Tel. 78 96 44

**Italia**

*Libreria dello Stato*

Piazza G. Verdi 10  
00198 Roma — Tel. (6) 8508  
Telex 62008  
CCP 387001

*Agenzia*

Via XX Settembre  
(Palazzo Ministero del tesoro)  
00187 Roma

**Grand-Duché  
de Luxembourg**

*Office des publications officielles  
des Communautés européennes*

5, rue du Commerce  
Boîte postale 1003 — Luxembourg  
Tél. 49 00 81 — CCP 19190-81  
Compte courant bancaire:  
BIL 8-109/6003/300

**Nederland**

*Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf*

Christoffel Plantijnstraat, 's-Gravenhage  
Postbus 20014  
2500EA 's-Gravenhage  
Tel. (070) 78 99 11  
Postgiro 42 53 00

**United Kingdom**

*H.M. Stationery Office*

P.O. Box 569  
London SE1 9NH  
Tel. (01) 928 69 77, ext. 365  
National Giro Account 582-1002

**United States of America**

*European Community Information  
Service*

2100 M Street, N.W.  
Suite 707  
Washington, D.C. 20 037  
Tel. (202) 862 95 00

**Schweiz - Suisse - Svizzera**

*Librairie Payot*

6, rue Grenus  
1211 Genève  
Tél. 31 89 50  
CCP 12-236 Genève

**Sverige**

*Librairie C.E. Fritze*

2, Fredsgatan  
Stockholm 16  
Postgiro 193, Bankgiro 73/4015

**España**

*Librería Mundi-Prensa*

Castelló 37  
Madrid 1  
Tel. 275 46 55

**Andre lande · Andere Länder · Other countries · Autres pays · Altri paesi · Andere landen**

Kontoret for De europæiske Fællesskabers officielle Publikationer · Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften · Office for  
Official Publications of the European Communities · Office des publications officielles des Communautés européennes · Ufficio delle pubblicazioni  
ufficiali delle Comunità europee · Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

Luxembourg 5, rue du Commerce Boîte postale 1003 Tél. 49 00 81 · CCP 19 190-81 Compte courant bancaire BIL 8-109/6003/300

BFR 150 DKR 29 DM 9,50 FF 22 IRL 2.55 LIT 4 400 HFL 10,30 UKL 2.25 USD 5.30



OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES  
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

ISBN 92-825-1661-X

Boîte postale 1003 – Luxembourg

N° de catalogue: CB-NP-79-034-FR-C