

**DROIT EUROPEEN
ET RESPONSABILITE DE L'ÉTAT FRANÇAIS**

Maryse DEGUERGUE

Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Outre la révérence due à la filiation scéenne qui relie l'auteur de ces lignes à leur dédicataire, hommage sera rendu dans la présente contribution à la vision prophétique du professeur Philippe Manin qui écrivait dans l'un de ses ouvrages que « la Cour de justice ayant jugé que, du point de vue de la responsabilité, il n'y avait pas lieu de distinguer selon que le manquement (au droit communautaire) était imputable au législateur ou à l'exécutif, il y a tout lieu de penser que, lorsque l'occasion se présentera, la juridiction administrative en tirera les conséquences »¹. Au législateur et à l'exécutif, il convient d'adjoindre le juge, auquel Philippe Manin prédisait aussi la vocation à engager la responsabilité de l'Etat français, dès lors qu'il serait conduit à violer le droit communautaire², et ce en conséquence de l'arrêt Köbler de la Cour de justice qui n'avait pourtant pas manqué de souligner « la spécificité de la fonction juridictionnelle » ainsi que « les exigences légitimes de la sécurité juridique » pour atténuer elle-même la témérité de cet engagement presque contre nature³.

Le juge administratif français a longtemps fait preuve d'un nationalisme ombrageux vis à vis du droit communautaire. En 1989 il a opéré une « révolution copernicienne », d'une part en admettant la supériorité de tous les traités internationaux sur les lois françaises même postérieures⁴, d'autre part en acceptant d'écarter l'application de la réglementation française contraire à une directive communautaire⁵. Cette révolution du Palais-Royal a entraîné deux conséquences importantes du point de vue des relations entre le droit administratif français et le droit communautaire et le droit européen au sens large. La première conséquence a été que le juge administratif, pour faire prévaloir les traités sur la loi nationale, est conduit à contrôler la compatibilité de la loi applicable au litige avec le droit communautaire – originaire et dérivé – et le droit de la Convention européenne des

¹ Ph. Manin, *L'Union européenne. Institutions, ordre juridique, contentieux*, Paris, Pedone, 7^{ème} éd., 2005, p. 537.

² *Ibid.*, p. 536.

³ CJCE, 30 septembre 2003, *Köbler*, C-224/01, *Europe* 2003/11, note D. Simon.

⁴ CE, Ass. 20 octobre 1989, *Nicolo*, in *GAJA*, Paris, Dalloz, 16^{ème} éd., 2007, n° 95.

⁵ CE, Ass 3 février 1989, *Compagnie Alitalia*, *GAJA*, *préc.*, n° 94.

droits de l'homme. Ce rapport de compatibilité n'est pas un strict rapport de conformité de la loi au traité mais il se borne à faire respecter les grandes orientations du droit européen. La deuxième conséquence est que, en l'absence de loi ou en présence d'une loi dite transparente applicable au litige qui lui est soumis, le juge administratif est conduit à contrôler la conformité des règlements français aux traités communautaires et à la Convention européenne, selon un strict rapport de non contrariété avec ces normes supérieures.

Cette révolution n'a pas été menée jusqu'au terme souhaité par la Cour de justice des Communautés européennes qui considère que la supériorité de l'ordre juridique communautaire doit aller jusqu'à écarter même des dispositions constitutionnelles contraires au droit communautaire⁶. En effet, le Conseil d'Etat en 1998 et la Cour de cassation en 2000 ont précisé que la supériorité des traités, dans l'ordre interne français, ne valait que vis à vis des lois, en application de l'article 55 de la Constitution française de 1958, et aucunement vis à vis de la Constitution française qui est toujours la norme suprême dans l'ordre interne⁷. Autrement dit, le droit communautaire et le droit de la Convention européenne sont toujours placés sous la Constitution française dans la hiérarchie des normes. Le Conseil constitutionnel n'a pas pris une position différente dans une décision de 2004 qui a affirmé aussi la primauté de la Constitution, mais il a dégagé, de son article 88-1, une obligation constitutionnelle de transposition en droit français des directives communautaires, obligation qui peut éventuellement céder devant une disposition expresse contraire de la Constitution⁸. Cette décision a elle-même influencé le Conseil d'Etat qui s'est reconnu compétent, eu égard à cette nouvelle obligation constitutionnelle, pour apprécier la constitutionnalité d'un décret transposant, ou plutôt décalquant, une directive et par là-même pour confronter la directive transposée à la norme constitutionnelle invoquée, dès lors que le principe supérieur de référence se retrouve dans l'ordre interne et dans l'ordre communautaire⁹. Toutefois, en cas de doute sérieux sur la conformité de la directive au principe du droit communautaire invoqué, le juge administratif doit renvoyer à la Cour de justice la question préjudicielle en appréciation de validité de la directive.

Or, la mise en cause de la responsabilité de l'Etat français devant le juge administratif ne pose normalement pas de problème de hiérarchie des normes, car le droit de la responsabilité administrative demeure essentiellement jurisprudentiel, quand bien même des régimes législatifs de responsabilité peuvent venir déroger au principe de séparation des autorités administrative et judiciaire et imposer au fond l'application de régimes particuliers de responsabilité. Parce que le requérant, qui s'estime victime d'un acte ou d'une action dommageable de l'Etat, réclame la reconnaissance d'un droit subjectif à la réparation de son préjudice, le droit objectif,

⁶ CJCE, 9 mars 1978, *Simmmenthal*, 106/77, *Rec.* p. 609.

⁷ CE, Ass. 30 octobre 1998, *Sarran*, *GAJA* n° 104 et Cass. Plén. 2 juin 2000, *Mlle Fraisse*, Bull. n° 4, p. 7 ; *Europe* 2000/8-9, p. 3, note D. Simon.

⁸ Cons. Const., 10 juin 2004, 2004-496-DC, *Rec.* p. 101 ; *AJDA* 2004, p. 1385, note P. Cassia, p. 1497, note M. Verpeaux, p. 1535, note J. Arrighi de Casanova ; *RFDA* 2004, p. 651, note B. Genevois.

⁹ CE, Ass. 8 février 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine*, *GAJA* n° 118, le principe en cause et présent dans les deux ordres étant en l'espèce le principe d'égalité, principe général du droit à valeur constitutionnelle en droit français et principe général du droit communautaire.

tel qu'il ressort de la hiérarchie des normes, n'est pas directement invoqué puisqu'il est, en l'occurrence, essentiellement l'œuvre du juge administratif et que sa jurisprudence sur la responsabilité de la puissance publique occupe une place innommée entre la loi et le règlement dans cette hiérarchie. On a donc pu considérer pendant longtemps que le droit de la responsabilité administrative serait peu concerné et faiblement influencé par le droit communautaire¹⁰. Mais avec le temps, on s'aperçoit que progressivement le domaine de la responsabilité évolue aussi sous l'influence de la Convention européenne des droits de l'homme et du droit communautaire. Le juge administratif a en effet, dans le but de renforcer l'effectivité des normes européennes, amorcé un mouvement de rénovation du droit de la responsabilité de l'Etat, en le sortant des ornières que constituaient la responsabilité du fait des lois et la responsabilité du fait de la justice. Sans aller jusqu'à penser que le Conseil d'Etat est devenu « un relais besogneux des juges européens et communautaires »¹¹, force est de constater que les innovations font florès et que la combinaison des droits européen et communautaire – en tant que contrainte extérieure – avec les principes généraux régissant la responsabilité de la puissance publique – incarnation de la tradition jurisprudentielle administrative – est des plus délicates et révèle chez le juge administratif français des talents d'équilibriste.

Les mutations à l'œuvre tendent, non seulement à renforcer les droits subjectifs des victimes, grâce à l'effectivité progressivement donnée aux exigences procédurales du droit à un procès équitable, mais aussi à compléter les lacunes du droit objectif applicable à la responsabilité de l'Etat en supprimant les immunités qui subsistaient, permettant ainsi de mieux sanctionner les violations du droit communautaire qui causent des dommages aux administrés.

I - Droit européen et renforcement des droits subjectifs des victimes

L'article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (CEDH) sur le respect du procès équitable et l'article 1er du premier protocole additionnel à cette Convention sur le droit au respect des biens ont fait évoluer le droit de la responsabilité administrative sur deux points : d'une part, la responsabilité de l'Etat peut désormais être engagée pour la violation du droit à un délai raisonnable de jugement des recours, qui est l'une des manifestations de l'équité du procès ; d'autre part, le législateur ne peut pas porter atteinte au droit à réparation d'un dommage en cours de procédure, sous peine d'engager la responsabilité de l'Etat du fait de la loi, ce qui implique au profit des victimes une meilleure garantie du droit à la réparation intégrale de leurs dommages.

¹⁰ En ce sens, v. J. Moreau, « L'influence du développement de la construction européenne sur le droit français de la responsabilité de la puissance publique », *Mélanges J. Boulouis*, Paris, Dalloz, 1991, p. 409. L'auteur a révisé quelque peu sa position après l'intervention des arrêts de 1996 Brasserie du Pêcheur et Factortame dans « L'évolution des sources du droit de la responsabilité administrative », *Mélanges F. Terré*, Paris, Dalloz, 1999, p. 719.

¹¹ Expression de M. Canedo-Paris, « Le juge administratif, le droit international et la responsabilité : un trio infernal ? », *RFDA* 2007, p. 789.