

## DE L'IRRESPONSABILITE EXTRA CONTRACTUELLE DE LA COMMUNAUTE

Dominique RITLENG

*Référendaire à la Cour de justice des Communautés européennes  
Professeur à l'Université de Strasbourg*

En vertu d'un principe général du droit, reconnu aussi bien par le droit international<sup>1</sup> que par le droit interne, la victime d'un dommage causé par les activités de la Communauté doit se voir reconnaître la possibilité d'obtenir réparation du préjudice subi. Fort logiquement, le traité a donc posé, en son article 288, alinéa 2 CE, un principe de responsabilité de la Communauté : « *En matière de responsabilité non contractuelle, la Communauté doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des Etats membres, les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions* ».

Si le principe est posé, le régime de l'action en indemnité n'est pas précisé, le traité se bornant à renvoyer aux « *principes généraux communs aux droits des Etats membres* », sans toutefois les énumérer, encore moins les définir. C'est donc à la Cour qu'est revenu le soin de construire un régime de responsabilité sur cette base. La Communauté n'exerçant elle-même que peu d'activités matérielles, c'est surtout les règles de la responsabilité du fait de l'activité normative communautaire, c'est-à-dire du fait des actes juridiques communautaires qu'il lui a fallu dégager « *à partir - en principe- d'un "fonds commun" tiré du droit des Etats membres* »<sup>2</sup>.

Sans doute, l'entreprise de réception de solutions reçues dans les ordres juridiques internes laisse-t-elle au juge communautaire une grande marge d'appréciation. Il pouvait néanmoins être espéré que la Cour bâtit un régime de responsabilité suffisamment ouvert pour assurer aux justiciables une protection effective. Plusieurs considérations devaient l'y inviter.

Tous les droits des Etats membres consacrant des possibilités, parfois très larges, de mise en cause de la responsabilité de la puissance publique, le transfert de compétences au profit de la Communauté devait conduire au développement d'une protection juridictionnelle équivalente des justiciables<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> V. CPJI, 13 septembre 1928, Usine de Chorzow (Fond), Série A, n° 17.

<sup>2</sup> Ph. Manin, Préface à la thèse de J.-M. Favret, *Les influences réciproques du droit communautaire et du droit national de la responsabilité publique extracontractuelle*, Paris, Pedone, 2000.

<sup>3</sup> V. en ce sens, D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF, 3<sup>ème</sup> éd., 2001, p. 578.

L'existence, parmi d'autres voies de droit, du recours en indemnité est souvent présentée par la doctrine comme un moyen de compenser l'ouverture restreinte du recours en annulation et d'assurer ainsi malgré tout une protection juridictionnelle<sup>4</sup>. Elle l'est même par la jurisprudence elle-même<sup>5</sup>. Qui plus est, la Cour, en affirmant et en défendant l'autonomie du recours en indemnité<sup>6</sup>, a pu faciliter la stratégie contentieuse des justiciables exclus du droit d'accès direct au juge de la légalité des actes communautaires consistant à utiliser la voie du recours en indemnité pour obtenir une protection juridictionnelle contre ces actes.

Pourtant, le régime de responsabilité extracontractuelle de la Communauté élaboré par la Cour de justice est très loin d'être aussi généreux que le régime de responsabilité de la puissance publique construit par le Conseil d'Etat français. Il faut au contraire convenir, avec le dedicataire de ces lignes, de son caractère « restrictif et peut-être contestable sur certains de ses aspects »<sup>7</sup>.

Pour parvenir à ce résultat, la Cour a pu tirer parti de la diversité des dispositifs nationaux de responsabilité de la puissance publique, tous ne consacrant pas des solutions libérales en la matière. Surtout, mêmes les droits nationaux très ouverts s'avèrent très réticents à permettre l'engagement de la responsabilité de l'Etat législateur. Or, dans le souci de protéger également l'activité législative communautaire et face à la difficulté d'isoler celle-ci au sein du système normatif des Communautés, la Cour a pris le parti de faire bénéficier l'ensemble de l'activité normative des institutions d'un régime de responsabilité inspiré des dispositifs nationaux stricts de responsabilité du fait des lois.

Il en résulte que les chances pour la victime d'un dommage imputable à l'activité juridique communautaire d'obtenir réparation sont extrêmement ténues (§ I), alors que cette conception restrictive de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté n'est justifiée par la Cour que par un souci contestable de protection du pouvoir législatif communautaire (§ II). On peut néanmoins espérer que les changements institutionnels qui se profilent conduiront à un réajustement plus satisfaisant pour la protection juridictionnelle des individus (§ III).

### **I - L'engagement excessivement difficile de la responsabilité de la Communauté**

Il est de notoriété que, lorsque et dans la mesure où le droit communautaire laisse aux Etats membres le soin de définir les modalités de la protection par le juge national des droits conférés par le droit communautaire, le principe d'effectivité leur

<sup>4</sup> V. en particulier, F. Berrod, *La systématique des voies de droit communautaires*, Paris, Dalloz, 2003, pp. 721-765 ; J. Rideau, « Le rôle de la Cour de justice des Communautés européennes. Techniques de protection », *RIDC* 1981, p. 596 ; F. Fines, *Etude de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté économique européenne*, Paris, LGDJ, 1990, p. 241 ; T. B. Roberts, « Judicial review of Legislative measures : the European Court of Justice breathes Life into the Second Paragraph of Article 215 of the Treaty of Rome », *Columbia Journal of Transnational Law* 1988, p. 267.

<sup>5</sup> V. CJCE, ord., 18 décembre 1997, *Sveriges Betodlares Centralforening*, C-409/96 P, *Rec. p. I-7531*, pt. 52 ; TPICE, 27 juin 2000, *Salamander*, T-172, 175 à 177/98, *Rec. p. II-2487*, pt. 77. V. aussi dans le même sens, concl. C. Gulmann sur CJCE, 24 novembre 1982, *Buckl*, C-15 et 108/91, *Rec. p. I-6061*, pt. 27.

<sup>6</sup> Permettant ainsi, en principe, au requérant d'introduire son action en responsabilité, sans que l'acte, source du dommage ait été au préalable annulé, sans même qu'il ait qualité pour agir en annulation (v. CJCE, 2 décembre 1971, *Zuckerfabrik Schöppenstedt*, *Rec. p. 971*, pt. 3 ; TPICE, 15 décembre 1994, *Unifruit Hellas*, T-489/93, *Rec. p. II-1201*).

<sup>7</sup> Ph. Manin, *préc.*