

RAPPORT

pour l ' Allemagne fédérale

présenté par

M ALFRED FISCHER
Conseiller à la Cour suprême
administrative de la République
fédérale d'Allemagne

PLAN

A. PRINCIPES GENERAUX DE LA RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

I. Introduction

II. Vue d'ensemble sur l'indemnisation de droit public

III. Compétence juridictionnelle

IV. Procédure devant les juridictions judiciaire et administrative

V. Aperçu historique

B. LA DIVERSITE DES REGIMES DE LA RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

I. L'expropriation

II. L'empiétements assimilés à une expropriation

III. Le sacrifice spécial pour le bien public

IV. Le droit d'obtenir la réparation des suites dommageables d'un acte illégal

V. La responsabilité administrative

1. Les caractères généraux
2. Responsabilité à l'occasion de la fonction juridictionnelle
3. L'action récursoire
4. La responsabilité contractuelle dans le domaine du droit public
 - (a) le contrat administratif
 - (b) les rapports d'utilisation et de prestation
 - (c) le contrat du dépôt d'objet
 - (d) la situation des fonctionnaires et militaires
5. La responsabilité des personnes morales de droit public dans le domaine du droit civil
6. La responsabilité personnelle des agents

VI. La responsabilité en cas d'actes de gouvernement

VII. La responsabilité de l'Etat en vertu des dispositions spéciales

C. L'EXECUTION FORCEEE DES TITRES EXECUTOIRES CONTRE L'ETAT

D. CONCLUSION

E. LA REFORME DE LA RESPONSABILITE DE L'ETAT

Annexe: Le projet de loi sur la responsabilité de l'Etat (extrait).

A. PRINCIPES GENERAUX DE LA RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

I. Introduction

Le sujet que s'est proposé le VII^e colloque a besoin qu'il soit précisé en ce qui concerne les notions de dommages-intérêts et de recours administratif. Une précision a été déjà apportée par le rapporteur général qui a exprimé le voeu que le terme "recours administratif signifie, contrairement à l'usage courant, toute action intentée par ou contre les autorités publiques. La notion de dommages-intérêts a trait à la responsabilité de l'Etat et de ses agents pour des actes dommageables envers des tiers. Pourtant, ce rapport ne se borne pas à ce problème juridique, mais a pour objet un concept juridique plus vaste, à savoir: l'indemnisation de droit public. Il renferme donc l'expropriation, les empiétements y assimilés ainsi que les sacrifices faits par un particulier dans l'intérêt du bien public. Sans ces questions le rapport aurait des lacunes et présenterait un système incomplet, peu ou non compréhensible et, notamment, incohérent. De toute façon, on se limitera à ce qu'il est indispensable pour la compréhension du système.

L'importance des questions posées par le sujet ainsi conçu ne saurait être contestée. La croissance permanente des activités de l'Etat dans tous les domaines de la vie humaine entraîne forcément de nombreux empiétements légaux et illégaux sur les droits et intérêts des particuliers et leur cause des pertes importantes. Il en résulte l'obligation de l'Etat d'indemniser les victimes de ses activités. On verra que le fondement juridique de cette obligation est, dans une grande mesure, un oeuvre de la jurisprudence qui a su assumer les tâches lui incombant dans un Etat fondé sur le droit. C'est la législation qui est en retard. Il y a un projet de loi dont un extrait se trouve à la fin de ce rapport en annexe.

II. Vue d'ensemble sur l'indemnisation de droit public

Pour mieux comprendre le système d'indemnisation et la répartition de la compétence parmi les ordres de juridiction, les principes généraux à appliquer en cette matière et les dispositions spéciales qui régissent la procédure devant les diverses juridictions, il semble bon de donner une vue d'ensemble sur l'indemnisation par l'Etat et sur sa responsabilité.

Il faut distinguer:

- (1) L'indemnité pour des pertes subis dans l'intérêt public
 - (a) Expropriation
 - (b) empiétements légaux et illégaux, mais sans faute, assimilés à l'expropriation
 - (c) sacrifices faits pour le bien public.
- (2) La responsabilité de la puissance publique
 - (a) la responsabilité administrative
 - (b) la responsabilité contractuelle dans le domaine de droit public
 - (c) l'obligation de l'administration de faire disparaître les suites préjudiciables d'un acte illégal.
- (3) Les relations entre l'Etat et ses agents
 - (a) la responsabilité de l'Etat vis-à-vis ses agents pour violation de l'obligation d'assistance.
 - (b) la responsabilité de l'agent vis-à-vis de l'Etat pour des actes fautifs.
- (4) La responsabilité civile de l'Etat
 - (a) la responsabilité contractuelle
 - (b) la responsabilité délictuelle.

III. Compétence juridictionnelle

En principe, c'est la juridiction de l'ordre judiciaire qui est compétente de connaître des affaires en matière d'indemnisation et de responsabilité de la puissance publique. Lorsque l'Etat agit comme une personne privée en tant qu'acheteur, bailleur à loyer, preneur de bail, employeur etc, c'est le droit civil qui est la base juridique de ses actes et de ses rapports juridiques avec d'autres personnes. Pour les actes délictueux accomplis par ses agents, il est obligé, d'après les dispositions du code civil sur les délits et quasi-délits, de réparer le dommage qu'a subi un particulier. Dans ces cas où le droit civil est applicable, il va de soi que les tribunaux judiciaires tranchent les différends. Même si l'Etat est responsable de ses actes régis par le droit administratif, les actions en réparation doivent être portées devant le juge civil. En ce qui concerne la responsabilité de l'Etat de ses agents ayant agi fautivement à l'accomplissement de leurs fonctions, l'article 34 de la Loi fondamentale (la Constitution de la République fédérale) établit la compétence judiciaire. Il est ainsi rédigé:

" Lorsqu'une personne investie d'une fonction publique viole ses obligations de fonction envers un tiers, la responsabilité incombera en principe à l'Etat ou à la collectivité au service de laquelle elle se trouve. Le recours devant les tribunaux judiciaires ne pourra pas être exclu pour l'action en dommages-intérêts ni pour l'action récursoire."

Lorsque l'Etat doit indemniser un particulier pour des pertes subies par un acte légal (expropriation, sacrifice dans l'intérêt public) ou par un acte illégal, mais non entaché de faute, la juridiction judiciaire est aussi compétente d'en connaître. La compétence en matière d'expropriation résulte de l'article 14 de la Loi fondamentale qui dit qu'en cas de contestation sur le montant de l'indemnisation les intéressés ont le droit de saisir les tribunaux judiciaires. En ce qui concerne l'indemnisation d'un sacrifice fait par un particulier dans l'intérêt public, c'est l'évolution historique qui a établi la compétence judiciaire. C'est aussi le cas pour les actions concernant des empiétements illégaux sans faute qui sont assimilés à une expropriation.

Seule la responsabilité de l'Etat résultant des contrats administratifs ou d'une violation de son devoir d'assistance envers ses fonctionnaires relève de la compétence des tribunaux administratifs ainsi que le recours d'un particulier contre l'Etat afin d'obtenir la réparation des suites préjudiciables d'un acte administratif illégal qui a été déjà exécuté.

IV. Procédure devant les juridictions judiciaire et administrative

La procédure devant les tribunaux et cours de l'ordre judiciaire est réglée par le code de procédure civile, tandis que les affaires devant les tribunaux administratifs sont instruites et jugées d'après les dispositions du code de procédure devant les juridictions administratives. La différence très nette qui existe entre les deux sortes de procédure consiste à ce que la procédure civile est du type accusatoire et la procédure administrative est, en revanche, du type inquisitoire ce qui a pour conséquence que le juge joue un rôle actif dans la recherche de la preuve et dans la direction du procès. Ce type de procédure n'admet pas un jugement par défaut.

Le projet de loi sur la responsabilité de l'Etat dont on a déjà fait mention, renferme une disposition d'après laquelle la procédure à suivre devant les tribunaux civils en matière de responsabilité sera aussi du caractère inquisitoire.

V. Aperçu historique

L'idée d'indemniser le particulier qui a subi une perte par un acte de la puissance publique remonte à une époque lointaine. Déjà à l'époque de l'absolutisme primitif on reconnut des droits bien acquis (*jura quæsi ta*) qui se fondèrent à des titres d'acquisition spéciaux et qui ne purent supprimer

qu'en cas d'un intérêt d'Etat prédominant. C'est le droit du prince qui put justifier de telles mesures. L'Etat dut indemniser le propriétaire ou titulaire du droit évincé.

L'Etat de police et de providence retint, lui aussi, ce concept juridique qui s'exprima dans les articles 74 et 75 de l'introduction de la codification du droit civil prussien du 1794 ainsi rédigés:

"Les droits et avantages individuels doivent céder aux droits et obligations étant indispensable pour le bien public, s'il y a entre eux une collision réelle.

En revanche, l'Etat est tenu d'indemniser celui qui a été forcé de sacrifier ses droits et avantages spéciaux dans l'intérêt public."

De ces dispositions résulte le principe de supporter l'acte du souverain, mais de réclamer l'indemnisation de la perte subie.

Il y eut un changement dans l'Etat libéral bourgeois qui ne reconnut pas des droits supéretatiques. Par conséquent, on créa des bases juridiques nouvelles de l'obligation de l'Etat d'indemniser. Ce ne furent plus les droits acquis qui formèrent le fondement juridique, mais ce fut seule la loi qui dut régler l'indemnisation des particuliers en cas d'empiétement dans l'intérêt public.

Une réglementation spéciale fut donc créée, ex.: la loi relative aux réquisitions en temps de guerre, mais une réglementation générale en matière d'indemnisation dans le domaine du droit public n'eut pas lieu. Ce sont notamment les actes d'expropriation qui trouvèrent une base juridique dans les lois qui ont été édictées par les "Länder" conformément à l'article 109 de la loi d'introduction du code civil sur les expropriations. Enfin l'article 153 de la constitution du 11 août 1919 dite constitution de Weimar a créé une protection efficace de la propriété privée et réglé la procédure à suivre en cas d'expropriation. La Loi fondamentale a renouvelé cette garantie de la propriété en disposant: "La propriété et le droit de succession sont garantis. Leur contenu et leurs limites sont déterminés par les lois. l'expropriation ne peut s'exercer qu'en vue du bien de la collectivité. Elle ne peut être opérée que par une loi qui règle le mode et la mesure de l'indemnisation."

Contrairement à l'évolution de l'obligation de l'Etat d'indemniser ceux qui durent céder leurs droits à la collectivité pour des raisons de l'intérêt public, la responsabilité de l'Etat pour les actes fautifs et dommageables de ses fonctionnaires fut autrefois inconnue. Le souverain fut inviolable et irresponsable. C'est le fonctionnaire qui répondit personnellement des dommages causés par lui dans l'exercice de ses fonctions. Lorsqu'il dépassa ses fonctions, il passa pour une personne privée et comme elle responsable de ses actes d'après les dispositions du code civil. Dans l'Etat constitutionnel moderne enfin la responsabilité de l'Etat pour les actes fautifs de ses agents a été établi par des dispositions constitutionnelles. La caractéristique de cette responsabilité administrative constitutionnellement instituée consiste à ce qu'elle se fonde sur la responsabilité personnelle de l'agent et la transmet à l'Etat. C'est seul l'Etat qui peut être attaqué en justice par la victime.

B. LA DIVERSITE DES REGIMES DE LA RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

I. L'expropriation

Le droit d'expropriation et l'obligation d'indemniser le propriétaire a été dégagé, comme l'a montré l'évolution historique, des articles 74, 75 de la loi d'introduction de la codification du droit civil prussien et règle par une législation spéciale qui doit être conforme aux conditions

constitutionnelles. L'indemnisation d'une expropriation n'est pas considérée comme une partie intégrant de la responsabilité de l'Etat, mais comme une réalisation de l'idée générale d'indemnisation des pertes et dommages subis par ou pour l'intérêt public; cette idée renferme aussi la responsabilité de l'Etat proprement dite.

La notion d'expropriation a subi une interprétation extensive par la jurisprudence. Tandis qu'on n'entend d'abord par cette notion que la dépossession et le transfert de la propriété immobilière, le Reichsgericht (Cour suprême du Reich en matière civile et pénale) a déjà étendu la notion d'expropriation à tous les droits privés de valeur patrimoniale. D'après la jurisprudence la spoliation de tels droits, même sans qu'ils soient transférés à l'administration ou une entreprise qui poursuit un but d'utilité publique, est une expropriation qui doit être indemnisée. L'expropriation peut être opérée non seulement par un acte individuel en vertu d'une loi permettant cette mesure, mais aussi par une loi qui supprime ou limite un droit protégé. On peut parler pour autant de la responsabilité de l'Etat législateur. De plus, il résulte de cette jurisprudence qui a été bien établi depuis longtemps que non seulement la spoliation d'un droit oblige l'Etat ou le bénéficiaire à payer une indemnisation, mais aussi une limitation de la propriété. Puisque le Reichsgericht a limité la notion d'expropriation à des atteintes à la propriété privée qui demandaient au particulier un sacrifice spécial pour le bien de la collectivité, il a intégré l'expropriation dans le cadre de la règle générale sur les sacrifices faits par un particulier dans l'intérêt public.

Cette jurisprudence a été confirmée et continuée par le Bundesgerichtshof (Cour de cassation) qui est le successeur du Reichsgericht. Lui aussi, il n'a pas borné la notion d'expropriation à la propriété immobilière, mais à tous les biens privés de valeur patrimoniale⁽¹⁾, ex.: des créances, des droits d'auteur⁽²⁾ et notamment des entreprises industrielles ou commerciales installées et exploitées⁽³⁾. Mais il n'y a pas de protection générale du patrimoine par l'article 14 de la Loi fondamentale⁽⁴⁾ comme c'est le cas en matière de la responsabilité administrative de l'Etat.

Même des droits conférés par le droit public peuvent être assimilés à la propriété privée et, par conséquent, être objet d'une expropriation à condition qu'ils soient un équivalent d'une propre prestation (ex.: dépenses en capital) et ne proviennent pas seulement d'un octroi étatique (exemples pour des droits susceptibles d'une expropriation: entreprise concédée, droit à une pension de retraite; des droits non susceptibles d'une expropriation: subventions).⁽⁵⁾

Il est extrêmement difficile de tracer les limites entre l'expropriation et une restriction de l'exercice de la propriété qui doit être supportée sans indemnisation. Dans un arrêt de principe⁽⁶⁾ le Bundesgerichtshof a dit que l'expropriation est une intervention coercitive de l'Etat sur la propriété admise par la loi qui, sous la forme de spoliation ou de charge, atteint les intéressés, en comparaison avec d'autres, de manière inégale et les contraint à un sacrifice particulier pour la collectivité qui n'est pas demandé à d'autres personnes.

II. Les empiétements assimilés à une expropriation

Emanant de cette notion d'expropriation, le Bundesgerichtshof a développé la conception d'empiétement illégal sur la propriété qui serait, en cas de légalité, une expropriation. On parle d'un empiétement assimilé à une expropriation. Voici les conditions qui doivent être réunies: intervention coercitive illégale, atteinte à un droit de valeur patrimoniale, sacrifice spécial et la question de savoir si ce sacrifice peut être équitablement exigé de l'intéressé. Pour éclairer ces conditions par un exemple: En vertu de la réglementation de l'espace habitable, un locataire reçoit par un acte d'affection illégal un appartement. Le propriétaire subit une perte de loyer, parce que le locataire est insolvable.⁽⁷⁾ Quelques années plus tard, le Bundesgerichtshof a fait un pas en avant en étendant le champ

d'application de ce concept juridique. Il s'est contenté de ce que l'empiétement est illégal et a renversé la jurisprudence qui a revendiqué qu'il y ait une intervention visée, c.-à-d. une intervention qui est sciemment dirigée contre une personne déterminée. Désormais il suffit que l'intervention touche par hasard les droits ou intérêts d'un particulier. Par là, l'empiétement assimilé à une expropriation comprend aussi des situations qui, en cas de légalité, ne seraient pas une expropriation, mais une limitation admissible non provoquant une indemnité.

L'exigence que l'intervention soit sciemment dirigée contre la propriété ou un droit assimilé d'un particulier a été remplacée par la condition que l'intervention ait un caractère direct⁽⁸⁾. Cette conception juridique nouvelle a pour conséquence qu'un acte de la puissance publique qui cause directement, mais par hasard, un dommage oblige celle-ci de le réparer, ex.: Des exercices de tir causent un incendie de forêt qui détruit une récolte de bois déjà vendue⁽⁹⁾.

Dans un arrêt devenue célèbre dit arrêt "de feux de circulation"⁽¹⁰⁾ le Bundesgerichtshof n'a pas reconnu le caractère direct d'une défaillance technique de cette installation qui avait causé un accident. Par suite d'un incident technique des feux de circulation installés à un carrefour, une collision entre deux voitures s'était produite. Voici les faits retenus par le juge d'appel: A l'intersection de la rue sur laquelle circulait le demandeur, les feux étaient au vert, tandis que dans la rue d'où venait l'autre voiture, les feux installés coté droit n'étaient pas allumés et ceux installés coté gauche étaient cachés par un chantier. A l'intersection de cette rue on avait installé deux panneaux de circulation qui obligeaient les conducteurs de céder le passage aux voitures circulant sur la rue qu'avait emprunté le demandeur. Celui avait attaqué en justice la commune qui avait installé les feux de circulation et qui était obligé de leur entretien. Le Bundesgerichtshof a prononcé dans les considérants de son arrêt qu'une indemnité pour empiétement assimilé à une expropriation ne pourrait être demandée: Elle avait pour condition un fait de la défenderesse qui avait effets directs sur la propriété du demandeur; l'installation des feux n'avait pas eu de tels effets: certes, la défenderesse avait créé une situation de risque par le fait qu'elle n'avait pas veillé à ce qu'il y eût un feu visible sur un des cotés de la rue, mais le dommage du demandeur n'avait pas été causé par ce seul fait; la survenance d'autres circonstances avait contribué à ce que le demandeur avait été endommagé. C'est pourquoi, l'acte d'installation n'avait pas directement causé le dommage. Dans cet arrêt très discuté, le Bundesgerichtshof a refusé d'introduire par voie de droit prétorien une responsabilité objective générale inconnue au droit écrit.

Enfin, le Bundesgerichtshof a étendu la notion d'empiétement assimilé à une expropriation à des cas dans lesquels des actes légaux de la puissance publique ont un effet expropriant plutôt fortuit. Ces cas jouent aujourd'hui un rôle important dans la vie quotidienne des tribunaux. Ils concernent les suites dommageables des travaux routiers, des travaux en vue d'installer une ligne de métro et la rectification d'un fleuve. Pour ces cas, le Bundesgerichtshof a développé la notion d'intervention de caractère expropriant. Il a pour condition qu'il y ait un sacrifice spécial fait par celui dans l'intérêt public qui demande une indemnisation. Un exemple: Un restaurant subit par des travaux routiers qui durent très longtemps, une baisse sensible de chiffre d'affaires. Lorsque les travaux étaient retardés inutilement, l'illégalité est déjà établie par la violation du principe de la proportionnalité. Quand les empiétements étaient inévitables, la question est décisive de savoir s'il y a des atteintes à l'existence. Le particulier doit supporter, dans une certaine mesure, des pertes pécuniaires provoquées par des actes et mesures de la puissance publique qui l'atteignent, mais ne sont pas dirigés contre lui et sa propriété. Ce principe a été dégagé de l'article 14 de la Loi fondamentale qui dit que la propriété oblige et son usage doit contribuer, en même temps,

au bien de la collectivité. C'est le principe de l'obligation sociale de la propriété. Un exemple pour l'octroi d'une indemnité: l'exercice d'un commerce est gravement atteint par un chantier de métro de longue durée⁽¹¹⁾.

Un empiétement qui est à assimiler à une expropriation peut consister aussi dans un acte illégal et fautif ainsi que dans un acte législatif⁽¹²⁾. Il s'agit ici d'un fondement de droit d'une ampleur énorme puisque ces droits peuvent être fait valoir en plus des droits qui ont de base la responsabilité de l'Etat dite administrative c.à.d. c'est le principe de la subsidiarité qui joue. De plus, ledit fondement de droit comprend toutes restrictions et atteintes à la propriété soit qu'elles soient ou non conscientes, soit qu'elles soient ou non dirigées contre la propriété ou la touchent accidentellement, soit qu'elle soient ou non légales ou illégales.

Il n'y a pas de responsabilité d'une omission, parce que, à la lumière de la jurisprudence du Bundesgerichtshof, l'empiétement expropriant a pour condition un fait;⁽¹³⁾ il en est autrement, s'il s'agit d'une omission dite "qualifiée", ex.: l'autorité compétente refuse de délivrer le permis de construire auquel le requérant a droit⁽¹⁴⁾.

Le droit d'indemnisation pour un empiétement assimilé à une expropriation ne comprend pas une réparation intégrale du dommage; l'indemnité est plutôt limitée à ce qu'une compensation pécuniaire équitable du sacrifice fait par le requérant dans l'intérêt public en tenant compte des intérêts de la collectivité et du particulier. L'indemnité consiste donc dans les frais de remplacement, mais ne comprend pas le manque à gagner. Lorsqu'une faute de la victime est la cause unique ou pour partie la cause du fait dommageable, toute responsabilité de l'administration disparaît ou il y a lieu à partage des responsabilités⁽¹⁵⁾. L'obligation d'indemniser incombe au détenteur de la puissance publique qui a bénéficié de cet acte⁽¹⁶⁾.

III. Le sacrifice spécial pour le bien public

Depuis l'arrêt de principe du Bundesgerichtshof⁽¹⁷⁾ en matière d'affections résultant de la vaccination, l'institution juridique du sacrifice spécial fait par un particulier dans l'intérêt public, est appliquée par la jurisprudence comme fondement de droit des empiétements de la puissance publique sur les biens moraux protégés par l'article 2 de la Loi fondamentale comme la vie, la santé, l'intégrité corporelle et la liberté d'action personnelle. Abstraction faite de l'objet de l'empiétement, les conditions qui doivent être réunies sont les mêmes que celles d'un empiétement assimilé à une expropriation. Il s'agit aussi d'une indemnité pour des empiétements légaux, ou illégaux, fautifs ou non fautifs, visant ou non visant la propriété. ex.: par suite des coups de feu d'un agent de police contre un malfaiteur⁽¹⁸⁾ un passant est atteint par un ricochet. Pour limiter l'obligation d'indemniser dans ce domaine, la jurisprudence a développé la notion de "risque de vie général" au lieu de "l'obligation sociale de la propriété" qui limite l'indemnisation en cas d'empiétement assimilé à une expropriation, ex.: une élève subit à l'occasion d'un exercice de gymnastique normale et, en principe, sans danger des atteintes graves à la santé. Celles-ci ne sont pas, comme l'a dit le Bundesgerichtshof, une suite d'une inégalité de traitement de l'élève, mais de son destin personnel⁽¹⁹⁾.

Le droit d'être indemnisé pour un sacrifice spécial est reconnu par la jurisprudence pour des situations multiples de sacrifices spéciaux qui n'ont pas trouvé une réglementation législative. Dans la mesure où l'Etat ou une personne morale de droit public octroie d'autres indemnités compensatrices ex.: la sécurité sociale, il n'y a plus de droit à indemnisation se fondant sur cette règle juridique (principe de subsidiarité)⁽²⁰⁾. La question de savoir, si ce principe s'applique aussi aux droits à indemnisation dans le domaine du droit civil, est fort discutée⁽²¹⁾. Beaucoup de droits

à indemnisation pour un sacrifice spécial sont réglés par des lois comme la loi relative à la lutte contre les épidémies en ce qui concerne l'indemnisation des troubles résultant d'une vaccination et la loi sur la police fédérale de protection des frontières réglant l'indemnisation des collaborateurs occasionnels ex.: passant blessé par un malfaiteur pris en flagrant délit de vol, à la poursuite duquel la victime s'était spontanément lancée.

En ce qui concerne l'étendue de l'indemnisation, il n'y a que la réparation des dommages de valeur patrimoniale comme les pertes de revenus, préjudices financiers et remboursement des frais, mais par de pretium doloris⁽²²⁾. L'obligation d'indemniser incombe au détenteur de la puissance publique qui a bénéficié du sacrifice spécial de l'intéressé.

IV. Le droit d'obtenir la réparation des suites dommageables d'un acte illégal

Il s'agit d'un droit du particulier à l'encontre de l'Etat afin d'obtenir la réparation des suites préjudiciables d'un acte administratif entaché d'illégalité. Ce droit qui doit être poursuivi devant le juge administratif, a trouvé une réglementation législative partielle dans l'article 113 aliéna 1^{er} du code de procédure devant les juridictions administratives ainsi rédigé: "Lorsqu'un acte administratif a été déjà exécuté, le tribunal peut prononcer, en même temps avec son annulation, sur demande que et de quelle manière l'autorité administrative doit restituer la situation qui existait avant l'exécution de l'acte. Cette décision n'est admissible que si l'autorité ne se trouve pas dans l'impossibilité de le faire et l'affaire, en ce qui concerne le recours en annulation, est en état d'être jugée."

Partant de cette disposition, les tribunaux administratifs ont développé un droit général d'obtenir la restitution d'un état qui n'existe plus par la suite d'un fait illégal de l'administration. Contrairement à la responsabilité administrative et aux épiétements assimilés à une expropriation, le requérant peut demander, dans ce cas-là, une restitution en nature. Tout droit subjectif au sens de l'article 19 aliéna 4 de la Loi fondamentale (ainsi rédigé: un recours juridictionnel est ouvert à quiconque se trouve lésé dans ses droits par la puissance publique) qui a été violé, peut intenter l'action en restitution. Par ces conditions, le droit en vue d'obtenir la réparation des suites préjudiciables d'un acte (dans toute acceptation de ce terme), reçoit sa valeur originale dans le cadre de la responsabilité de l'Etat. Cette institution juridique n'a pas encore trouvé, en ce qui concerne ses conditions et ses conséquences juridiques, une solution limitative⁽²³⁾.

Voici les principes les plus importants que la jurisprudence a déjà dégagés:

Tout fait illégal peut faire naître ce droit de restitution, même aussi un fait volontaire non dirigé contre les droits du requérant, ex.: au cours de la construction d'une route, un terrain privé a été devenu, par erreur, une partie de la route. L'intéressé peut demander l'enlèvement des aménagements routiers⁽²⁴⁾.

Lorsque l'empiétement illégal est causé par un acte administratif, l'admissibilité du recours en restitution a pour condition que cet acte ne soit pas encore inattaquable, ex.: un particulier qui a omis d'interjeter le recours en annulation contre la saisie illégale de son permis de conduire, ne peut réclamer par voie de recours en restitution la remise de ce permis⁽²⁵⁾. Lorsque l'intéressé, au contraire, a porté l'affaire devant le juge administratif, il peut demander en même temps la restitution de son permis.

Le recours en restitution ne peut avoir pour objet que la suppression des suites directes de l'atteinte à ses droits et que la reconstitution de l'état qui existait avant, mais il ne peut rien réclamer qui passe par-delà⁽²⁶⁾.

La reconstitution de l'état existait avant, doit être possible non seulement du fait, mais aussi de droit. Des difficultés se présentent surtout, si un tiers a été favorisé par la mesure administrative qui a causé le dommage. De tels cas se produisent notamment dans le domaine du droit relatif aux constructions, ex.: le permis de construire délivré au propriétaire a été annulé par la suite d'un recours en annulation du voisin. Celui demande en plus par le recours en restitution la démolition du bâtiment déjà construit; cette demande ne peut aboutir qu'en respectant certaines limites, parce que l'autorité est tenue de prendre en considération le principe de la proportionnalité de la mesure à prendre et le principe de confiance.

Puisqu'il est le but du recours en restitution d'arriver à la reconstitution de l'état qui existait avant, ce recours ne peut être déclenché par une omission de l'administration, ex.: L'autorité rejette illégalement la demande d'obtenir le permis de construire. Au cours du contentieux il y a un changement de droit qui s'oppose à la construction projetée. Le propriétaire ne peut arriver, par le recours en restitution, à la délivrance du permis, parce qu'on créerait un état qui n'avait jamais existé⁽²⁷⁾.

Lorsque le comportement de la victime est la cause unique ou pour partie la cause de l'état actuel, le juge est tenu de prendre en considération ce fait⁽²⁸⁾.

V. La responsabilité administrative

1. Les caractères généraux

En ce qui concerne la responsabilité de l'Etat dite administrative, elle est fondée sur le comportement fautif d'un agent à l'exercice de ses fonctions qui a causé un dommage à un tiers. Il ne s'agit pas d'une responsabilité originaire de l'Etat, comme c'est le cas à l'expropriation et aux empiétements assimilés, mais d'une prise en charge d'une responsabilité de l'agent qui est régi par les dispositions du code civil sur les délits et quasi-délits. Il y a certains indices d'un rapprochement de la responsabilité administrative à la responsabilité originaire de l'Etat. La tendance existe d'étendre la notion d'obligation de service par un élargissement des obligations de service externes (c.à.d. qui incombent à l'agent envers des tiers). L'objectivation de la faute de sorte qu'on revendique un certain standard de comportement dont la violation implique une faute, contribue à ce rapprochement. Ce ne sont pas les connaissances et aptitudes de l'agent ayant agi fautivement, mais celles d'un agent moyen conscient de ses devoirs qui servent de base à l'appréciation du juge. En outre, la reconnaissance d'une faute d'organisation dispense le demandeur de la preuve que l'agent a agi. Enfin, la non-application du principe de la subsidiarité dont on parlera plus loin, contribue de son tour à cet rapprochement et efface les limites aux empiétements assimilés à une expropriation.

Les bases juridiques de la responsabilité administrative sont les suivantes:

Article 34 de la Loi fondamentale ainsi rédigé:

"Lorsqu'une personne investie d'une fonction publique viole ses obligations de fonction lui confiées vis-à-vis d'un tiers, la responsabilité incombera en principe à l'Etat ou à la collectivité au service de laquelle elle se trouve. L'action récursoire reste demeurée en cas de faute intentionnelle ou de négligence particulièrement grave."

Article 839 du code civil ainsi rédigé:

(1) "Lorsqu'un fonctionnaire viole une obligation de service lui incombant envers un tiers intentionnellement ou par négligence, il lui faut réparer le dommage que le tiers a subi.

(2) Le fonctionnaire qui a agi par négligence ne peut être rendu responsable que si la victime ne peut obtenir ailleurs la réparation du dommage.

(3) Lorsqu'un fonctionnaire (à l'époque de l'entrée en vigueur du code civil en 1896 la notion de fonctionnaire englobait aussi les magistrats) viole ses fonctions par un jugement dans une affaire, il n'est responsable du dommage y résultant que si la violation de ses fonctions constitue une infraction pénale. Cette disposition ne s'applique pas à un refus *ou* retard contraire au devoir de l'exercice de ses fonctions.

(4) L'obligation de réparer disparaît, lorsque l'intéressé s'est abstenu intentionnellement ou par négligence d'écartier le dommage par l'introduction d'un recours."

La comparaison de deux articles fait ressortir clairement que l'article 839 du code civil est la règle de fond, tandis que l'article 34 de la Loi fondamentale constitue la mise en charge de la responsabilité du fonctionnaire par l'Etat.

Deux remarques doivent être apportées:

L'article 34 de la Loi fondamentale élargit la notion de fonctionnaire employée par l'article 839 cc, parce que le premier article ne parle pas de fonctionnaire, mais d'une personne investie d'une fonction publique. La jurisprudence en a dégagé la notion de fonctionnaire au sens du droit de la responsabilité. On entend par cette notion élargie non seulement les fonctionnaires proprement dits, mais également les employés et ouvriers des services publics, même des personnes privées auxquelles ont été conférées des tâches publiques, ex.: le proviseur d'un établissement d'enseignement a engagé des élèves chargés de la surveillance des passages cloutés aux environs de l'école pour garantir que les élèves puissent passer ces passages en toute sécurité; il s'agit d'une sorte de "lamaneurs" de circulation. Par suite d'une faute d'un lamaneur, un élève est happé et blessé par une voiture. Dans ce cas-là, la responsabilité administrative est engagée.

L'importance de la réglementation constitutionnelle de la responsabilité administrative consiste à ce que ce n'est plus l'agent qui peut être attaqué en justice, comme c'est le cas autrefois, mais c'est seule la personne publique à laquelle incombe la responsabilité envers le tiers lésé. L'article 34 de la Loi fondamentale modifie donc l'article 839 cc de sorte que la personne publique au service de laquelle se trouve l'agent prenne sa place dans le contentieux de la responsabilité.

Il y a encore un autre point de vue juridique qui ne saurait être négligé. L'article 839 cc ne fait pas de distinction entre l'exercice de la puissance publique et l'exercice d'une activité de l'administration qui est soumis au droit civil. L'article 34 de la Loi fondamentale n'opère la prise en charge de la responsabilité que dans les cas où il s'agit d'une violation d'obligation de service dans le domaine du droit public.

Puisque l'agent doit avoir agi dans l'exercice d'une tâche publique régie par le droit administratif, il faut qu'il ait violé une obligation de service qui existe non seulement dans l'intérêt de la collectivité, mais aussi, en tout cas, partiellement dans l'intérêt du tiers qui a été endommagé.

Ces obligations ne sont énumérées ni dans l'article 34 de la Loi fondamentale ni dans l'article 839 cc. C'est la jurisprudence qui les a dégagées dans la lumière de la Constitution, des lois et des principes généraux de droit. La casuistique résultant de la jurisprudence est immense. Il y a une tendance, comme on l'a déjà dit, d'élargir le domaine des obligations de service en transformant de plus en plus les devoirs de diligence en obligations de service. La jurisprudence a considéré comme une obligation de service de ne pas commettre à l'exercice de ses fonctions des délits ou quasi-délits. Cette conception juridique a pour

conséquence que la réalisation d'un délit à l'exercice de ses fonctions est en même temps une violation d'une obligation de service⁽²⁹⁾.

En ce qui concerne les obligations de service, il est décisif, que la norme juridique qui a été violée sert aussi à la protection du particulier. Dans ce domaine, la jurisprudence tend à une interprétation extensive. Voici un exemple de la pratique judiciaire très récente: Le devoir des autorités chargées de la surveillance des banques a pour but aussi la protection de l'épargnant individuel. Lorsqu'il perd, par suite d'une violation d'obligation fautive, ses économies, parce qu'il y a une faillite de banque, les principes de la responsabilité administrative s'appliquent⁽³⁰⁾.

L'obligation de fournir des renseignements exacts a trouvé une réglementation dans l'article 25 de la loi relative à la procédure administrative du 26 mai 1976 - c'est la procédure non contentieuse devant les autorités administratives -. Cet article est intitulé "conseils et renseignements". Il est ainsi rédigé: "L'autorité doit suggérer l'émission de déclarations, le dépôt de demandes ou la rectification de déclarations ou demandes, si celles n'ont pas eu lieu apparemment par erreur ou par ignorance ou ont été émises ou déposées de manière inexacte. L'autorité fournit, en tant de besoin, des renseignements sur les droits revenant aux intéressés dans la procédure et sur les obligations leur incombant". Il en résulte que, dans ces cas-là, une omission peut engager la responsabilité à condition qu'une obligation d'agir ait été établie.

Une autre obligation de service est celle de prendre une décision d'une demande si tôt possible. Lorsque l'autorité est en retard en ce qui concerne la délivrance d'un permis de construire, sa responsabilité peut être engagée pour un dommage consistant dans l'augmentation du coût de construction⁽³¹⁾.

En ce qui concerne l'obligation de faire un usage correct du pouvoir discrétionnaire, il y a lieu de mentionner qu'un faux usage n'est pas en tout cas une violation d'une obligation de service. La jurisprudence a soutenu très longtemps la règle juridique qu'un seul usage arbitraire ou abusif peut engager la responsabilité de l'administration⁽³²⁾. Dans les arrêts récents, le Bundesgerichtshof a développé une jurisprudence plus sévère à l'égard de l'usage du pouvoir discrétionnaire. La responsabilité est, d'après ces arrêts, déjà engagée, si le comportement de l'agent ne correspond pas aux obligations auxquelles est soumis le pouvoir discrétionnaire d'après les principes généraux et selon le but poursuivi par le texte législatif ou réglementaire à appliquer. Cela a pour conséquence que la responsabilité est engagée, si le pouvoir discrétionnaire s'est transformé, à l'égard des circonstances du cas concret, en compétence liée, c.à.d. que, dans un tel cas, l'administration n'a plus d'autre choix que de prendre une seule décision⁽³³⁾. Dans l'exemple suscité (surveillance de banques) l'autorité de contrôle disposait d'un pouvoir discrétionnaire à l'égard des mesures à prendre. D'après la situation et les circonstances de ce cas, elle ne pouvait, en tenant compte du but protecteur de la loi, faire autrement que de prendre les mesures adaptées à la situation.

Une condition essentielle de la responsabilité administrative consiste à ce que l'agent ait agi fautivement, c.à.d. intentionnellement ou par négligence ou imprudence. Cette condition ne résulte pas de l'article 34 de la Loi fondamentale, mais se trouve dans l'article 839 cc qui est la règle de fond. Ce principe de la responsabilité subjective et personnelle est considéré comme étranger à la nature d'un Etat de droit. L'opinion se répand que, tenant compte du principe de l'Etat fondé sur le droit qui est garanti par l'article 20 al. 3 de la Loi fondamentale, et de la protection juridictionnelle contre toute mesure de la puissance publique garantie par l'article 19 al. 4 de la Loi fondamentale, le système actuel de responsabilité administrative est désuet. Tandis que la protection juridictionnelle peut aboutir à une annulation de la mesure incriminée, ses suites dommageables et leur réparation pécuniaire dépendent de la faute de l'agent.

On a déjà exposé plus haut que ce résultat a été atténué par la jurisprudence qui a détaché, dans une mesure très large, la faute de la personne qui a causé le dommage par le principe de l'agent moyen et de faute d'organisation⁽³⁴⁾.

Enfin, il faut qu'il y ait un lien de causalité entre l'acte préjudiciable et le dommage. C'est le système de "causalité adéquate" du droit privé qui s'applique. En cas d'omission, la responsabilité n'est engagée que si le comportement d'un agent conscient de son devoir avait empêché avec certitude la survenance du dommage⁽³⁵⁾.

D'après l'article 839 cc tout dommage aux biens doit être réparé. La réparation va plus loin que celle en cas d'empiètement assimilé à l'expropriation, parce qu'elle comprend aussi le patrimoine. Il y a donc aussi la réparation de la douleur morale. L'indemnité est toujours allouée en argent. Elle peut être allouée sous forme de rente ou sous forme de capital.

La responsabilité n'arrive pas à une réparation, lorsque les conditions de l'article 839 cc al. 2 ou 3 sont réunies (possibilité de la victime d'obtenir la réparation d'une autre personne ou omission fautive de dépôt de recours contre l'acte préjudiciable). L'application de ces dispositions d'exclusion de la responsabilité apparaissent à nos jours désuètes, parce qu'elles représentent en quelque sorte un privilège de l'administration. A son origine, ce principe de subsidiarité servait de protection de l'agent⁽³⁶⁾.

2. La responsabilité à l'occasion de la fonction juridictionnelle

L'exercice des fonctions de magistrat produit aussi des actes de la puissance publique qui peuvent, en principe, engager la responsabilité de l'Etat. Néanmoins, l'article 839 al. 2 cc restreint la responsabilité du magistrat de manière importante. La violation de ses fonctions ne peut engager sa responsabilité et, par l'article 34 de la Loi fondamentale la responsabilité de l'Etat, que si cette violation représente en même temps une infraction au code pénal ex.: une application volontairement incorrecte du droit par un magistrat. Cette disposition est une garantie de l'indépendance de la magistrature.

Il y a des régimes spéciaux de la responsabilité administrative. Pour beaucoup d'autres il y a lieu de faire mention du code des PTT. Les articles 11 ss. de ce code renferment de nombreuses limitations de la responsabilité. Dans la mesure où il n'y a pas de responsabilité des PTT, c'est l'agent qui est personnellement responsable. La jurisprudence a jugé que l'exclusion de la responsabilité, dans des cas déterminés, est compatible avec l'article 34 de la Loi fondamentale (.."en principe"..) à condition qu'il y ait des motifs graves et l'exclusion ne soit pas contraire aux obligations d'assistance envers ses agents. Les exclusions de la responsabilité des PTT apparaissent d'être justifiées par les prestations de service en masse et à caractère multiple, qui exigent un déroulement rapide⁽³⁷⁾.

La question de savoir si les principes de la responsabilité administrative peuvent être appliqués aux actes du législateur, est fort discutée et controversée. Le Bundesgerichtshof y a répondu par la négative et dit que les députés et les autres personnes participant à la procédure législative, n'ont pas d'obligations de service ce qui est une condition indispensable de la responsabilité administrative. Il a ajouté l'argument que les obligations qui sont assumées par les députés servent au seul intérêt public⁽³⁸⁾.

L'action en dommages-intérêts qui a pour fondement juridique la responsabilité administrative se dirige contre le détenteur de la puissance publique au service duquel se trouve l'agent ayant agi. Selon la jurisprudence, c'est la personne morale de droit public qui a confié à l'agent les tâches à l'accomplissement desquelles la violation de l'obligation de service s'est passée⁽³⁹⁾.

3. L'action récursoire

Le recours de l'Etat ou de la personne morale de droit public est réglé, en ce qui concerne les fonctionnaires, dans l'article 46 de la loi cadre sur le statut de la fonction publique. Le recours n'est permis que si le fonctionnaire a agi intentionnellement ou par négligence lourde. Ces dispositions sont aussi applicables pour la responsabilité des employés de l'Etat ou des collectivités publiques (l'article 14 de la convention collective fédérale des employés), tandis que les ouvriers des services publics et des régies autonomes sont responsables vis-à-vis de leur employeur selon (les dispositions du code civil et du code de travail.

4. La responsabilité contractuelle dans le domaine du droit public

Les principes fondamentaux de la responsabilité contractuelle qui ont été dégagés du droit civil, servent aussi de fondement de droit dans le domaine du droit public. C'est en quelque sorte pour le particulier un avantage qui résulte de ce qui suit:

l'Etat est responsable non seulement s'il y a une faute intentionnelle ou par négligence lourde, mais également pour imprudence ou négligence simple. En cas d'impossibilité ou de retard, l'Etat doit apporter la preuve qu'il n'y a pas de faute de sa part.

La question de savoir dans quelles conditions des rapports juridiques de caractère contractuelle qui sont régies par le droit administratif, existent entre l'Etat et un particulier ne permet d'y répondre que selon le cas. De toute façon, il ne suffit pas que ces rapports ne renferment que les obligations générales de l'Etat qui lui incombent envers tous les citoyens. Il faut que des obligations de surveillance et d'assistance spéciales soient objet de ces relations⁽⁴⁰⁾.

(a) LE CONTRAT ADMINISTRATIF

Il s'agit d'un contrat synallagmatique dans le domaine de droit public, ex.: une commune passe un contrat avec un entrepreneur sur la construction d'une rue publique.

L'article 54 de la loi relative à la procédure administrative non contentieuse a pour objet l'admissibilité du contrat administratif. Il est ainsi rédigé:

"Un rapport juridique dans le domaine du droit public peut être créé, modifié ou annulé par contrat dans la mesure où des dispositions légales ne s'opposent pas. L'autorité peut notamment, au lieu d'édicter un acte administratif, passer un contrat avec celui à qui elle pourrait adresser autrement l'acte administratif."

(b) LES RAPPORTS D'UTILISATION ET DE PRESTATION

Ces rapports particuliers sont créés par l'obligation de se servir d'une institution publique ou de se raccorder aux canalisations d'eaux, de distribution de courant ou d'eau ou de ramassage d'ordures. Une responsabilité peut naître de la livraison de l'eau salée⁽⁴¹⁾. Elle peut être engagée aussi en cas d'utilisation volontaire d'une installation publique ex.: à l'utilisation d'un abattoir des bestiaux meurent par suite d'une fermeture mauvaise de l'étable⁽⁴²⁾. Le Bundesgerichtshof a considéré comme admissible de limiter, dans le statut d'utilisation d'un établissement, la responsabilité à des fautes intentionnelles ou par imprudence lourde.

(c) LE CONTRAT DU DÉPÔT D'OBJET

Ce contrat est constitué par le fait que l'administration, dans le cadre de ses activités, prend en dépôt des objets appartenant à des particuliers et confiés à titre de dépôt à l'administration. On applique sur ce contrat les dispositions du code civil du dépôt proprement dit par analogie, ex.: des tissus saisis sont dérobés par suite d'un dispositif défectueux de sécurité du lieu de dépôt⁽⁴³⁾.

(d) LA SITUATION DES FONCTIONNAIRES ET MILITAIRES

Les fonctionnaires et les militaires disposent selon la jurisprudence du Bundesverwaltungsgericht (Cour suprême administrative fédérale) en cas de violation de leurs droits par l'Etat ou la collectivité au service de laquelle ils se trouvent, non seulement d'une action en dommages-intérêts se fondant sur la responsabilité administrative, mais également d'un droit résultant de la violation de l'obligation d'assistance et de secours incombant à l'Etat envers ses fonctionnaires et militaires. Il s'agit ici notamment des demandes en dommages-intérêts concernant un avancement de grade n'ayant pas eu lieu ou retardé, une notation incorrecte, violation d'obligations de renseignements⁽⁴⁴⁾.

L'Etat ou la personne morale de droit public au service de laquelle se trouve le fonctionnaire est responsable pour toute faute. Il y a une règle spéciale de la charge de preuve qui s'applique: Le fonctionnaire ne doit exposer que la violation de l'obligation d'assistance et la survenance du dommage, tandis que l'Etat ou la personne morale doit apporter la preuve qu'il n'y a pas de faute⁽⁴⁵⁾.

En ce qui concerne la compétence des tribunaux judiciaires ou administratifs il y a lieu de rappeler que ce sont les tribunaux administratifs qui connaissent des recours des fonctionnaires et militaires concernant leur situation et des litiges résultant d'un contrat administratif, tandis que les tribunaux judiciaires sont compétents de juger les différends qui sont nés par le contrat de dépôt de droit public.

5. *La responsabilité des personnes morales de droit public dans le domaine du droit civil*

En tant que l'Etat ou une personne morale de droit public agit en personne privée, c'est le droit privé qui est à la base de ses droits et de ses obligations. Dans ce domaine il faut distinguer la responsabilité contractuelle et la responsabilité délictuelle.

Lorsque l'Etat a passé des contrats de droit civil, les dispositions du code civil sur les contrats ou les obligations conventionnelles s'appliquent (impossibilité d'exécuter par la suite de la perte de la chose due, retard ou mauvaise exécution de contrat).

Pour les délits et les quasi-délits de ses agents, l'Etat est responsable en vertu des dispositions du code civil qui concernent les personnes morales de droit privé. Contrairement au domaine de droit public, l'Etat ne prend pas en charge l'obligation de son agent, mais il est lui-même responsable solidairement avec l'agent, parce que la responsabilité de celui est imputée à l'Etat.

Les conditions qui doivent être réunies afin que l'action contre l'Etat soit bien fondée, sont les suivantes:

puisque l'Etat exerçant des activités privées est responsable comme une personne morale de droit privé, l'action en dommages-intérêts a pour condition que l'agent ait exécuté un délit ou quasi-délit au sens de l'article 823 suivant ce qui concerne notamment la violation illégale et fautive des droits absolus déterminés comme la vie, l'intégrité corporelle, la santé, la liberté et la propriété. Ces dispositions sont aussi applicables si, dans le cas concret, la responsabilité de l'agent est régie par la disposition spéciale de l'article 839 cc, parce qu'il est fonctionnaire⁽⁴⁶⁾. L'importance de ce fondement de droit consiste à ce qu'une violation d'une obligation de fonction au sens de l'article 839 ce qui protège non seulement des droits déterminés, mais également le patrimoine dans le sens le plus large, peut être exécutée, sans que, en même temps, les conditions d'un délit général soient réunies, ex.: un agent exerçant des activités privées de son service fournit des renseignements inexacts ou incomplets par où un particulier ne respecte pas un délai de recours et, par conséquent, subit un dommage de valeur patrimoniale.

Une condition supplémentaire consiste à ce que l'agent ait réalisé le délit en exécution des fonctions qui lui sont confiées. Il faut qu'il y ait un lien de connéxité entre l'acte préjudiciable et l'exercice de fonction. Lorsque l'agent commet un délit civil à l'occasion de ses activités, la responsabilité de l'Etat disparaît, ex.: l'agent commet un vol à l'occasion de ses activités de service.

Quand les conditions précitées sont réunies, il faut distinguer entre deux fondements de droit de la responsabilité:

L'agent est chargé de fonction de cadre lui conféré par le statut de la personne morale de droit public ou par le règlement d'organisation. Pour ses délits et quasi-délits, les articles 31, 89, 823 suivant cet établissent la responsabilité illimitée de l'Etat, ex.: Le chef d'un service administratif est responsable d'un accident de la route qui s'est produit au cours d'un trajet de service, afin de passer un contrat de vente portant sur un bien immobilier.

Lorsqu'il s'agit d'un agent n'ayant pas de fonction de cadre, - l'article 831 cc parle d'un "préposé" -, la responsabilité de l'Etat est en principe engagée; elle disparaît, si l'Etat apporte la preuve qu'aucun de ses agents exerçant une fonction de direction n'a commis une faute à la sélection, à l'instruction et à la surveillance des préposés (preuve de l'exonération de la responsabilité du maître pour les préposés). Pour reprendre l'exemple de l'accident pendant un trajet de service: Le chauffeur consciencieux et digne de confiance a conduit la voiture de service qui a causé l'accident.

La responsabilité de l'Etat des délits civils dans le domaine de ses activités privées consiste dans des dommages-intérêts intégraux sous la forme de restitution en nature ou en argent y compris le manque à gagner et le pretium doloris pour des dommages moraux aux atteintes à l'intégrité corporelle, à la santé ainsi qu'à la privation de liberté.

6. La responsabilité personnelle des agents

Puisque la prise en charge de la responsabilité par l'Etat avec effet d'exonération en vertu de l'article 34 de la Loi fondamentale se borne aux activités régies par le droit administratif, la responsabilité personnelle de l'agent est engagée pour les activités de droit civil.

Pourtant, deux restrictions de cette responsabilité personnelle existent:

la responsabilité personnelle de l'agent n'est engagée en cas d'imprudence que si la victime ne peut obtenir la réparation du dommage d'une autre personne. Cette disposition a pour but d'atténuer les craintes de l'agent d'être responsable pour éviter qu'il hésite de prendre des décisions ou qu'il s'en abstient.

La responsabilité personnelle disparaît si la victime a omis intentionnellement ou par imprudence d'écarter le dommage par le dépôt d'un recours.

Il y a lieu de remarquer que la responsabilité personnelle des agents se limite à ce qu'ils peuvent faire personnellement; les droits contre eux ne peuvent jamais avoir pour objet une restitution en nature sous la forme d'un acte; il n'y a que de réparation en argent, ex.: Lorsqu'un fonctionnaire a fait, dans le cercle de ses fonctions, des déclarations de caractère préjudiciable pour les affaires d'un tiers, la victime n'a pas droit de demander au fonctionnaire la révocation de ces déclarations officielles⁽⁴⁷⁾.

VI. La responsabilité en cas d'actes de gouvernement

Enfin, la question se pose de savoir s'il y a des actes de gouvernement qui sont inattaquables et ne peuvent donner lieu à n'importe quelle

indemnité. La discussion de cette question a conduit à la notion d'acte de puissance publique exempt de la juridiction. Mais dans un système constitutionnel qu'a adopté la République fédérale, un domaine d'action non assujéti au contrôle juridictionnel ne peut exister même pour le gouvernement. Il résulte de l'article 19 al. 4 de la Loi fondamentale que quiconque se trouve lésé par la puissance publique a droit à saisir le juge et c'est, à défaut d'une règle générale ou spéciale, le juge judiciaire.

Pourtant, il y a des actes émanant du gouvernement qui ne peuvent être attaqués par un particulier. Il leur manque un effet sur les droits ou intérêts d'un particulier, ex.: les actes qui peuvent se produire dans les relations du gouvernement et de la chambre des députés ou des actes dans le domaine des activités internationales, notamment avec d'autres Etats. Ces actes ne touchent pas, en général, à des droits ou des intérêts des particuliers. Le recours contre les actes de la puissance publique a pour condition que le requérant soit lésé dans un droit ou un intérêt protégés par la loi. C'est pourquoi, ces actes sont sous traits du contrôle juridictionnel et ne peuvent donner lieu à une indemnisation.

De plus, le gouvernement détient dans son domaine d'action un pouvoir discrétionnaire extrêmement large qui met des limites très serrées au contrôle du juge. Il n'est pas imaginable qu'il y ait pour ces actes une seule décision qui est légale ce qui est possible dans d'autres matières de l'administration.

La jurisprudence n'a guère contribué à la solution de ce problème. Une certaine importance peut être attribuée à trois décisions concernant des décrets de grâce. Mais il s'agit des cas spéciaux parmi les actes de gouvernement, parce qu'ils concernent des décisions passées en force de chose jugée et, par conséquent, ne plus contrôlables. La Cour fédérale constitutionnelle a jugé que le refus d'un acte de grâce ne bénéficie pas de la protection juridictionnelle de l'article 19 al. 4 de la Loi fondamentale⁽⁴⁸⁾, tandis que la revocation d'un acte de grâce peut être soumise au contrôle du juge⁽⁴⁹⁾. Le Bundesgerichtshof est d'avis qu'il n'y a pas, dans le domaine de la responsabilité de l'Etat des activités exemptes du contrôle par les tribunaux⁽⁵⁰⁾. Le Bundesverwaltungsgericht a, de son tour, estimé que le décret du gouvernement fédéral concernant le service de permanence militaire est un acte politique qui échappe au contrôle du juge. Elle a exposé comme motif décisif le fait que ce décret n'ait pas d'effet direct pour les militaires de la réserve⁽⁵¹⁾.

VII. La responsabilité de l'Etat en vertu des dispositions spéciales

Une responsabilité de l'Etat ou une obligation d'indemniser n'est engagée, à l'exception des fondements de droit déjà exposés (expropriation, empiètement assimilé, responsabilité administrative et civile), que s'il y a une législation spéciale. Il y a lieu de faire mention de la loi relative aux attroupements. Il s'agit d'une responsabilité qui trouve son fondement juridique dans l'idée d'équité. C'est pourquoi, cette responsabilité ne dépend pas de ce que l'Etat a commis une faute soit le non-empêchement des attroupements, soit par la manière de la lutte contre eux. Les conditions et l'étendue de la réparation résultent des lois de 1920 et 1922. Il n'y a d'indemnité pour des choses que si l'existence de la victime, sans l'octroi d'une indemnité serait menacée. L'indemnité est limitée à 75% du dommage constaté. La réforme de la responsabilité de l'Etat dont le projet de loi se trouve en annexe à ce rapport, prévoit une réglementation nouvelle en cette matière (voir annexe).

Une autre législation très importante est la loi concernant l'indemnisation des mesures d'action répressive du 8 mars 1971 qui prévoit l'octroi d'une indemnité en cas de révision qui mène à une annulation d'un jugement pénal déjà passé en force de chose jugée, d'une détention provisoire non justifiée et d'un retrait provisoire de permis de conduire.

C. L'EXÉCUTION FORCÉE DES TITRES EXÉCUTOIRES CONTRE L'ETAT

Les jugements et arrêts des tribunaux et cours des juridictions judiciaires et administratives peuvent être exécutés contre l'Etat. Les dispositions du code de procédure civile concernant l'exécution forcée s'appliquent aussi aux jugements et arrêts des tribunaux et cours administratifs, parce que le code de procédure devant les juridictions administratives, à l'exception de quelques dispositions spéciales, renvoie au huitième livre du code de procédure civile intitulé "exécution forcée."

L'exécution forcée a pour condition qu'il y ait des décisions juridictionnelles qui sont exécutoires par provision ou qui sont passées en force de chose jugée. Les mesures d'exécution sont la saisie-arrêt, la saisie-exécution, l'astreinte, l'amende et la saisie-immobilière. La partie du patrimoine de l'Etat et des collectivités publiques qui est laissée à la disposition du public ou affectée à un service public (domaine public) est inaliénable et, par conséquent, soustraite à l'exécution.

Le code de procédure devant les juridictions administratives introduit toutefois une procédure qui a pour but de recommander à l'administration de se conformer volontairement à la décision juridictionnelle. C'est pourquoi, le tribunal administratif qui est compétent comme tribunal de première instance de déterminer les mesures d'exécution à prendre, doit, avant la décision de ces mesures, informer l'administration de l'exécution toute proche en lui demandant d'exécuter volontairement son obligation dans un délai déterminé qui ne peut excéder un mois.

Lorsque l'administration ne fait rien dans ce délai, le tribunal procède à l'exécution en déterminant les mesures d'exécution et en confiant celles-ci à une autorité compétente. Cette dernière est tenue de suivre les instructions du tribunal. Le code de procédure civile renferme des dispositions pareilles dans l'article 882a.

Il y a lieu de faire mention d'une disposition dans le code de procédure devant les juridictions administratives qui peut être appliquée, si l'administration a été condamnée d'édicter un acte administratif ce qui peut arriver en cas de recours en restitution (voir supra), c.à.d. si l'administration est tenue de réparer le préjudice créé par l'exécution d'un acte ultérieurement annulé. Le tribunal est autorisé, dans un tel cas, d'infliger à l'autorité administrative qui hésite à exécuter le jugement, une astreinte pouvant aller jusqu'à 1000 €. Le tribunal peut renouveler cette mesure coercitive aussi longtemps que l'administration n'a pas exécuté le jugement.

A vrai dire, c'est très rare et n'arrive presque jamais que des mesures d'exécution doivent être prises, parce que l'administration se conforme, pour des raisons de l'Etat de droit, aux décisions juridictionnelles.

D. CONCLUSION

Ce rapport s'est efforcé de présenter une vue d'ensemble du système juridique en matière d'indemnisation de droit public de laquelle la responsabilité administrative et civile de l'Etat est une partie très importante. Tandis que la jurisprudence concernant la responsabilité administrative se fonde sur des textes constitutionnels et législatifs auxquels elle a donné une interprétation extensive pour garantir la meilleure protection du particulier, elle a créé dans le domaine de l'empiètement assimilé à une expropriation et du sacrifice fait par un particulier dans l'intérêt public, un oeuvre juridique qui a pour but d'éviter que le particulier subisse un dommage pour un service qu'il a fait pour la protection, le progrès et le bien de la collectivité. Le vrai fondement de cette jurisprudence est le principe de l'équité. L'édifice construit par la jurisprudence n'est plus un ensemble des conceptions juridiques cohérentes, mais s'oriente vers la justice dans le cas d'espèce. Par conséquent, elle est trop compliquée. On lui reproche qu'on ne peut parler d'un système que de manière euphémistique.

Pourtant, cette critique ne peut effacer les mérites de la jurisprudence d'avoir trouvé, en cette matière, un bon équilibre entre les intérêts de la collectivité et les intérêts du particulier.

E. LA RÉFORME DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ETAT

Un extrait du projet de loi est présenté en annexe. Il s'agit d'un projet de loi émanant du gouvernement fédéral qui ne concerne que les actes illégaux de la puissance publique.

En ce qui concerne la responsabilité de l'Etat, l'objectif du projet de loi est un changement total du droit actuel:

le système de la responsabilité indirecte (l'Etat se met à la place de l'agent) remplacera par une responsabilité directe de l'Etat.

La responsabilité comprendra tout acte ou fait causant un dommage par la violation d'une obligation qui existe vis-à-vis de la victime; on n'aura plus besoin de recourir aux notions d'empiètement assimilé à une expropriation et de sacrifice spécial.

La responsabilité ne dépendra plus de ce qu'il y ait une faute, le projet de loi prévoit donc une responsabilité objective (mais voir infra). La responsabilité de l'Etat aura un caractère exclusif; il n'y aura plus de responsabilité personnelle de l'agent (ce qui n'exclut pas le droit de recours).

Le principe de la subsidiarité qui se trouve dans l'article 839 al. 1^{er} sera supprimé.

Le droit de réparation vise, en premier lieu, une restitution, et, en second lieu, une prestation en argent; il comprendra aussi le manque à gagner et, le cas échéant, le pretium doloris. Le détenteur de la puissance publique peut - à l'exception des empiètements dans les droits fondamentaux - refuser une réparation en argent, s'il apporte la preuve que la violation d'obligation n'aurait pu être évitée même en respectant la diligence la plus grande (s'il y a force majeure, cas fortuit ou fait d'une tierce personne). Il n'y aura pas plusieurs voies de droit. Ce sera l'ordre de juridiction qui est compétent de juger la légalité de l'acte constituant la responsabilité. Cet ordre décidera aussi de la réparation et de la restitution.

La responsabilité des dommages causés par les attroupements sera une partie intégrante de la loi sur la responsabilité de l'Etat.

ANNEXE

Projet de loi
déposé par le gouvernement fédéral
au bureau de la diète fédérale
(chambre des députés)
Imprimé 8/2079 du 5 août 1978

Projet d'une loi sur la responsabilité de l'Etat

A. Objectifs

La réforme vise à améliorer la protection juridique et économique du citoyen contre la puissance étatique illégalement exercée et contre les dommages causés par les attroupements. Les règles désordonnées, partiellement non écrites et ne correspondant plus à la conscience de constitution de nos jours qui concernent la réparation du tort étatique, doivent être revues et adaptées aux principes de l'Etat démocratique et social.

B. Solution

Les fondements de droit trop compliqués et différents de la responsabilité de l'Etat sont réunis et unifiés. L'Etat est directement responsable et cette responsabilité est détachée du comportement de ses agents, s'il porte préjudice à un citoyen par un exercice déloyal de la puissance exécutive ou juridictionnelle.

L'Etat est responsable en premier lieu et ne peut plus renvoyer le citoyen à une autre personne également responsable.

L'Etat ne peut décliner sa responsabilité que s'il apporte la preuve qu'on a respecté la diligence exigée par les circonstances du cas. S'il s'agit des atteintes illégales aux biens et droits protégés par la constitution, la responsabilité de l'Etat ne dépend pas de ce qu'une faute est établie.

Les modes de réparation sont les indemnités en argent et la réparation des suites préjudiciables de fait par la prise des actes administratifs.

La protection juridictionnelle en matière de responsabilité de l'Etat est concentrée aux ordres de juridiction qui exercent aussi le contrôle de légalité de la puissance publique.

La responsabilité des PTT est aggravée.

La responsabilité des dommages causés par les attroupements est revue et améliorée.

C. Alternatives

Aucunes.

D. Coûts

Selon les estimations et prévisions la réforme provoque, en moyenne de plusieurs années, une charge supplémentaire des budgets de la fédération, des pays membres et des communes de 15 millions DM à peu près, pour une année budgétaire. Cela correspond à un redoublement des dépenses actuelles.

Les frais supplémentaires de la responsabilité des dommages causés par les attroupements dépendent du développement de la situation de sécurité à l'intérieur de l'Etat et ne sont pas estimables.

Article 1^{er}

Responsabilité de la puissance executive et juridictionnelle.

(1) Lorsque la puissance executive ou juridictionnelle viole une obligation de droit public qui lui incombe envers un tiers, son détenteur lui est responsable de la réparation du dommage y causé.

(2) Le non-fonctionnement d'une installation technique est considéré comme une violation d'obligation, si le détenteur fait exercer la puissance publique par cette installation au lieu des personnes et si le non-fonctionnement correspondrait à une violation d'obligation de ces personnes.

(3) Les personnes qui commettent une violation d'obligation, ne s'engagent pas envers la victime.

Article 2

Réparation en argent

(1) Le détenteur doit réparer le dommage en argent. Il n'y a pas de réparation en argent, lorsque la violation d'obligation n'aurait pas pu être évité même en respectant la diligence exigée par les circonstances pour l'exercice de la puissance executive ou juridictionnelle.

(2) Une violation d'obligation qui consiste dans une atteinte illégale à un droit fondamental, a pour conséquence que la perte de valeur patrimoniale doit être réparée en argent, même si la diligence exigée par l'article 1^{er} a été respectée. Cela ne s'applique pas à une atteinte au droit fondamental de la liberté d'action personnelle, si l'illégalité de l'acte consiste dans une violation du droit non-constitutionnel.

(3) Le dommage à réparer comprend aussi la manque à gagner qui pouvait être attendu, avec probabilité, selon le cours habituel des choses ou selon les circonstances particulières, notamment selon les dispositions prises. L'obligation de réparer comprend aussi le préjudice moral conformément à l'article 7. L'étendue de l'indemnité déterminée ce-dessus ne s'applique pas en cas de non-fonctionnement et en cas d'atteinte à un droit fondamental au sens de l'aliéna 2.

(4) Lorsqu'une faute de la victime est la seule cause ou pour partie la cause du dommage, la responsabilité du détenteur disparaît ou il y a lieu à partage des responsabilités.

Article 3

Réparations des suites préjudiciables d'un acte de la puissance publique.

(1) Lorsque le dommage consiste dans un changement d'un état de fait au détriment de la victime, il faut que le détenteur efface les suites par la restitution de l'état antérieur ou, si cela n'est pas possible, d'un état équivalent. Cette disposition s'applique aussi, lorsque l'état créé par la puissance executive ou juridictionnelle devient illégal, que les suites en résultant doivent lui être imputées comme une atteinte continue et qu'elles ne sont pas à supprimer selon d'autres dispositions.

(2) Il n'y a pas restitution si elle est illicite n'est pas possible, ou si elle ne peut être exigée équitablement.

(3) La victime dont une faute est pour partie la cause de l'état illégal, ne peut demander la restitution que si elle participe aux frais de la restitution dans la mesure où sa faute a causé cet état; lorsque la faute de la victime constitue la cause prépondérante de l'état illégal, la responsabilité du détenteur disparaît.

Article 5

Limitation de responsabilité pour la jurisprudence.

Lorsque la violation d'obligation consiste dans une décision illégale de la puissance juridictionnelle qui a pour but de terminer définitivement une procédure, ou dans une ordonnance du tribunal visant à établir les bases de la décision, la responsabilité n'est engagée que si la violation d'obligation est une infraction pénale et la décision est annulée.

Article 6

Le manquement à déposer un recours en cas de réparation en argent. La réparation en argent n'est pas accordée si la victime ne fait pas usage d'un recours, le recours contentieux inclus, ou d'un autre moyen prévu par la loi et destiné à un contrôle de la légalité des actes de la puissance exécutive et, par conséquent, ne fait rien pour supprimer le dommage lui causé. La disposition ne s'applique pas, si la victime a omis d'interjeter le recours ou un autre moyen de procédure sans qu'on puisse lui imputer une faute.

Article 11

Recours

Dans la mesure où la violation d'obligation dont le détenteur doit répondre, est fondée sur un comportement illégal duquel un autre détenteur est responsable. Le détenteur qui est attaqué en justice, peut se retourner contre l'autre à moins que la loi n'en dispose pas autrement; ce principe s'applique notamment aux mesures de la puissance exécutive qui sont fondées sur les instructions ou un concours nécessaire d'une autre autorité administrative.

Article 12

Puissance déléguée

La personne morale de droit public qui a délégué des pouvoirs de droit public à une personne morale de droit privé, est responsable des actes de cette dernière. En cas de violation d'obligation fautive, la personne morale de droit public peut se retourner contre l'autre à moins que la loi n'en dispose pas autrement.

Article 14

Expropriation et sacrifice spécial

(1) Les droits d'indemnité pour expropriation ou sacrifice spécial pour le bien public demeurent maintenus.

(2) Un empiétement illégal qui effectue en vertu d'une loi une expropriation ou un sacrifice spécial pour le bien public, donne à la victime le droit de faire valoir, à son choix, les indemnités prévues dans la loi et les droits résultant des articles 2 et 3 de cette loi.

(3) Une atteinte qui est une expropriation ou un sacrifice spécial pour le bien public, sans que le mode et l'étendue de l'indemnité soit réglé par la loi, engage la responsabilité du détenteur selon l'article 2 al. 2.

Article 15

Fondements supplémentaires de la demande

En sus des droits de cette loi, des droits émanant de la même situation de fait peuvent être fait valoir contre le détenteur en vertu des dispositions de

1. la responsabilité résultant des contrats administratifs et des rapports juridiques pareils, les contrats de service inclus,

2. la responsabilité pour risque, notamment le propriétaire ou exploitant des entreprises, Installations et matériaux dangereux, celui qui provoque des effets nocifs à l'environnement et le propriétaire ou gardien d'un animal,
3. l'indemnisation de droit public destinée à la compensation et à l'atténuation des préjudices causés par la puissance publique à moins que ces droits d'indemnisation ne peuvent être fait valoir selon l'article 14 al. 2 et 3,
4. le remboursement de droit public et sa procédure, notamment en vertu du code général des impôts.

Article 16

Responsabilité de l'Etat selon des dispositions générales

Les droits de cette loi ne peuvent être fait valoir que dans la mesure où ils ne sont pas réglés de manière limitative dans les dispositions -

1. de la responsabilité des PTT,
2. de la responsabilité des obligations de fonctions selon le droit professionnel des notai res,
3. de la limitation de la responsabilité d'un détenteur à l'occasion d'accidents d'employés, de fonctionnaires, de magistrats, de militaires, de prisonniers et d'autres personnes qui se trouvent dans des rapports pareils au détenteur,
4. du droit concernant l'exécution forcée, du droit relatif à l'exécution administrative et à la juridiction en matière gracieuse ainsi que du droit de livre foncier et de registre,
5. de la limitation de la responsabilité dans les affaires d'impôts et de taxes selon article 32 a du code général des impôts.

Article 17

Délimitation de la responsabilité à l'égard du droit privé

(1) La responsabilité du détenteur résultant de sa participation dans le domaine du droit privé est régie par les dispositions de ce droit à moins que la loi n'en dispose pas autrement.

(2) Le détenteur ne répond aussi des actes de droit public que selon les dispositions du droit privé, lorsqu'il s'agit -

1. d'une violation de son obligation d'entretien et de maintien de la sécurité pour des terrains, eaux, bâtiments et d'autres installations,
2. de sa participation au trafic terrestre, fluvial et aérien, aussi en tant que propriétaire de voitures, de bateaux et d'aéronefs,
3. du transport des personnes et des marchandises, les chemins de fer fédéraux et les PTT inclus, les dernières en tant qu'il s'agit de leur service de transport,
4. de traitements effectués par de médecins ou de dentistes pour la prévention, le dépistage, la guéri son ou le soulagement des maladies, affections, incommodités et troubles psychiques,
5. de l'alimentation en énergie et de l'approvisionnement en eau,
6. du ramassage des ordures.

Les droits déterminés dans les articles 14 et 15 peuvent être poursuivis avec les droits de la disposition précédente à condition qu'il s'agisse de la même situation de fait.

(3) L'obligation d'entretenir et de maintenir en sécurité les rues, chemins, places et voies d'eau qui sont affectés à la circulation est à considérer, à l'application de cette loi, comme une obligation de droit public.

Article 18

Dommmages causés par les attroupements

(1) Lorsque la sécurité publique est troublée par le comportement insurrectionnel d'un attroupement dans un lieu public et qu'une personne subit un dommage par les violences ou les mesures de défense des forces de l'ordre, le pays (Land) où la violence a été commise, doit payer l'indemnité.

(2) L'obligation d'indemniser n'existe pas envers des personnes qui ont participé au comportement insurrectionnel de l'attroupement. La participation à ce comportement est présumée si quelqu'un participe à un rassemblement interdit ou ne s'éloigne pas sans tarder de l'attroupement après les appels des forces de l'ordre.

Liste des abréviations employées

BGH	- Bundesgerichtshof (Cour de Cassation en matière civile et pénale)
BGHZ	- Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen (Recueil des arrêts de la Cour de Cassation en matière civile)
BVerfG	- Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnel fédérale)
BVerfGE	- Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Recueil des arrêts de la Cour constitutionnelle fédérale)
BVerwG	- Bundesverwaltungsgericht (Cour suprême administrative fédérale)
BVerwGE	- Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Recueil des arrêts de la Cour suprême administrative fédérale)
DVB1.	- Deutsches Verwaltungsblatt (Revue de l'administration allemande)
NJW	- Neue Juristische Wochenschrift (Nouvelle revue hebdomadaire juridique)

Notes

- (1) BGHZ 6, 270
- (2) BVerfGE 31, 229
- (3) BVerfGE 1, 264; 13, 225
- (4) BVerfGE 27, 326
- (5) BVerfGE 14, 288
- (6) BGHZ 6, 270 (cf. 1 et 7)
- (7) BGHZ 6, 270 (cf. 1 et 6)
- (8) BGHZ 32, 208
- (9) BGHZ 37, 44
- (10) BGHZ 54, 332
- (11) BGH DVB1. 1965, 908, BGHZ 48, 65 et 150; 54, 384; 57, 359
- (12) Ossenbühl, Staatshaftungsrecht 2. Aufl. 1978 (Droit de la responsabilité de l'Etat) S. 152
- (13) BGHZ 12, 52
- (14) BGH DVB1. 1971, 464
- (15) BGHZ 54, 57
- (16) BGHZ 26, 10
- (17) BGHZ 9, 83
- (18) BGHZ 20, 81; 36, 379; 66, 118
- (19) BGHZ 46, 327
- (20) BGHZ 20, 81
- (21) BGHZ.45, 58
- (22) BGHZ 20, 61; 45, 46
- (23) BVerwGE 28, 155
- (24) BVerwG NJW 1972, 269

- (25) BVerwGE 28, 163
- (26) BVerwG DVB1. 1968, 641
- (27) BVerwG DVB1. 1968, 641
- (28) BVerwG DVB1. 1971, 860
- (29) BGHZ 14, 319; 23, 36
- (30) BGH NJW 1979, 1879
- (31) BGH DVB1. 1971, 464
- (32) BGHZ 45, 143
- (33) BGH NJW 1979, 1879
- (34) BGHZ 22, 258; BGH NJW 1964, 41
- (35) BGHZ 7, 198
- (36) BGHZ 34, 99
- (37) BGHZ 12, 89
- (38) BGHZ 56, 40
- (39) BGHZ 53, 217
- (40) BGHZ 21, 214
- (41) BGHZ 59, 303
- (42) BGHZ 61, 7
- (43) BGHZ 1, 369
- (44) BGHZ 13,17
- (45) BGHZ 13, 17 (cf. 44)
- (46) BGHZ 42, 176
- (47) BGHZ 34, 99
- (48) BVerfGE 25, 352
- (49) BVerfGE 30,108
- (50) BGHZ 57, 33
- (51) BVerwGE 15, 63