

Rapport

de la délégation luxembourgeoise

présenté par

M JOSEPH FOOG
Conseiller d'Etat et Membre du
Comité du Contentieux

I. L'ORGANISATION DE LA JUSTICE DANS L'ETAT LUXEMBOURGEOIS

S'inspirant de la Constitution belge de 1830, les auteurs de la Constitution luxembourgeoise du 9 juillet 1848 érigèrent en pouvoir indépendant le pouvoir judiciaire qui se vit attribuer juridiction pour tous les litiges. La Constitution du 27 novembre 1856 créa, à côté du pouvoir judiciaire, un Conseil d'Etat appelé à régler notamment les questions du contentieux administratif. Finalement, la Constitution du 17 octobre 1868, qui est toujours en vigueur, maintint les règles qui, depuis les Constitutions de 1848 et de 1856, régissent le pouvoir judiciaire et le Conseil d'Etat.

Encore qu'une juridiction particulière soit depuis 1856 chargée de connaître des litiges à caractère administratif, l'organisation judiciaire luxembourgeoise, au sens large du terme, diffère notablement de l'organisation judiciaire française. En effet contrairement à la législation française, le Conseil d'Etat luxembourgeois n'a pas une compétence générale en matière administrative mais seulement une compétence d'attribution en ce sens qu'il ne peut statuer que sur les seuls litiges à caractère administratif dont la connaissance lui est attribuée par des lois spéciales. Ce sont les tribunaux de l'ordre judiciaire qui ont plénitude de juridiction et qui de ce fait sont appelés à trancher de nombreuses contestations dans lesquelles l'Administration est en cause.

II. LES ATTRIBUTIONS DE LA JURIDICTION JUDICIAIRE

D'après l'article 84 de la Constitution de 1868, qui est conçu dans les mêmes termes que l'article 86 de la Constitution de 1848, les contestations qui ont pour objet des droits civils, sont exclusivement du ressort des tribunaux. D'autre part, l'article 85 de la Constitution de 1868, qui reproduit textuellement les dispositions de l'article 87 de la Constitution de 1848, prévoit que les contestations qui ont pour objet des droits politiques, sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. Ces textes constitutionnels ont été littéralement repris des articles 92 et 93 de la Constitution belge de 1830, lesquels se trouvent toujours en vigueur en Belgique.

Aux termes du célèbre arrêt de la Cour de cassation belge du 5 novembre 1920 (Pas. b. 1920.1.193) sont civils "tous les droits privés consacrés et organisés par le Code civil et les lois qui le complètent". Cette définition a été reprise par un auteur luxembourgeois, selon lequel "le terme de droit civil comprend tous les droits d'ordre privé, patrimoniaux et extrapatrimoniaux, reconnus aux individus par la loi nationale et dérivant de la nature de l'homme et de ses rapports avec les choses" (Tony Biever, Principes de la séparation des pouvoirs et du contentieux administratif en droit luxembourgeois, p 11).

Selon le procureur général belge Mathieu Leclercy (Belgique judiciaire, année 1889, Le pouvoir judiciaire, col 1266), "les droits politiques sont ceux conférés aux citoyens à l'effet d'élire, d'appeler, d'être nommés, appelés aux charges de la puissance publique, de conférer et d'exercer le pouvoir attaché à ces charges". Cette définition a été dans la suite considérablement étendue en Belgique et on finit par voir dans les droits politiques tous les droits individuels qui ne sont pas des droits civils. Dans son ouvrage "Le Contentieux administratif en droit luxembourgeois" M. Alex Bonn fait observer à juste titre qu'en acceptant la définition large que les auteurs belges donnent de la notion "droits politiques", certains auteurs luxembourgeois ont perdu de vue les particularités du droit constitutionnel luxembourgeois. Une juridiction administrative suprême ayant en effet été créée au Luxembourg par la Constitution de 1856, la portée des articles 84 et 85 s'en trouve affectée. Aussi n'est-il pas possible de comprendre parmi les droits politiques tous les droits autres que les droits civils, sous peine de vider de sa substance l'article 76, alinéa 2 de la Constitution qui institue le Conseil d'Etat.

Les droits politiques au sens de l'article 85 ne peuvent être et ne sont que les droits politiques stricto sensu, c'est-à-dire au sens propre du terme, tel qu'ils ont été définis par le procureur général Mathieu Leclercq. Par contre, les droits politiques au sens large, tels qu'ils ont été définis dans la suite par les auteurs belges et certains auteurs luxembourgeois et qu'une partie de la doctrine a qualifiés de droits administratifs, se trouvent en dehors de l'objet de l'article 85. Ces droits font partie du contentieux administratif dont le règlement est confié par l'article 76, alinéa 2 au Conseil d'Etat (op cit N° 104 et 105).

III. LES ATTRIBUTIONS DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Il a déjà été relevé que le Conseil d'Etat luxembourgeois n'a pas une compétence générale en matière administrative mais ne peut connaître que de certains litiges prévus par la loi. C'est ainsi que d'après l'article 29 de la loi du 8 février 1961 portant organisation du Conseil d'Etat, il statue en dernière instance et comme juge du fond sur toutes les contestations dont les lois spéciales lui attribuent compétence. D'autre part, un recours en annulation pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés est ouvert contre toutes les décisions administratives et toutes les décisions des juridictions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements (article 31 de la loi précitée).

IV. LES JURIDICTIONS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Au nombre des décisions administratives non susceptibles d'être déferées au Conseil d'Etat, il faut notamment citer les recours formés par les assurés en matière d'assurances sociales (assurance-maladie, assurance contre les accidents et assurance-vieillesse et invalidité), ces recours étant de la compétence en première instance du Conseil arbitral des assurances sociales et en appel du Conseil supérieur des assurances sociales. Les décisions rendues en dernier ressort par le Conseil arbitral ainsi que les arrêts du Conseil supérieur des assurances sociales sont susceptibles d'un recours en cassation à porter devant la Cour supérieure de justice.

V. LA PROCEDURE DEVANT LES JURIDICTIONS JUDICIAIRE ET ADMINISTRATIVE

Quant à la procédure à suivre devant les juridictions appelées à connaître des recours dirigés contre l'Administration, les tribunaux de l'ordre judiciaire procéderont suivant les règles édictées par le Code de procédure civile, tandis que, devant le Conseil d'Etat, les affaires sont instruites et jugées en conformité des dispositions de l'arrêté royal grand-ducal du 21 août 1866 qui prévoit une procédure essentiellement écrite.

En droit luxembourgeois, le terme "recours administratif ne désigne que les recours portés devant le Conseil d'Etat, celui d' "action judiciaire" étant employé chaque fois qu'un tribunal de l'ordre judiciaire est saisi d'un litige se mouvant entre un particulier et l'administration. Suite au vœu exprimé par M. le rapporteur général, le terme "recours administratif" désignera dans le présent rapport toute action intentée par ou contre les autorités publiques.

VI. LA RESPONSABILITÉ DES AUTORITÉS PUBLIQUES

1. La compétence du pouvoir judiciaire

Etant donné que les actes qui entraînent la responsabilité civile de leurs auteurs sont ceux qui portent atteinte à la personne ou aux biens et que les droits ainsi violés sont des droits civils, les tribunaux de l'ordre judiciaire sont, d'après la Constitution, seuls compétents pour juger les

litiges qui naissent desdits actes, encore que ceux-ci aient les pouvoirs publics pour auteur. Quant au Conseil d'Etat, il est sans aucune compétence en cette matière.

2. Les principes régissant la responsabilité des autorités publiques

Les recours sont jugés par les tribunaux en conformité des règles du droit civil et plus spécialement des dispositions des articles 1382, 1383 et 1384, alinéas 1er et 3 du Code civil. Ces textes sont de la teneur suivante:

Article 1382. - Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui, par la faute duquel il est arrivé, à le réparer.

Article 1383. - Chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence.

Article 1384. - On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait . . . des choses que l'on a sous sa garde.

Article 1384, alinéa 3. - Les maîtres et les commettants (sont responsables) du dommage causé par leurs domestiques et préposés dans les fonctions auxquelles ils les ont employés.

Quant aux principes régissant la responsabilité des pouvoirs publics, il est indiqué de distinguer les cas où l'action de l'Administration ou la décision par elle prise et exécutée intéresse un nombre plus ou moins grand de particuliers de ceux où une décision ne concerne qu'une seule personne.

3. Les actions ou décisions à caractère collectif

3.1. La responsabilité encourue à l'occasion d'une décision

Avant l'arrêt de la Cour de cassation belge du 7 mars 1963 (Pas. b. 1963.1.744), la jurisprudence était, tant en Belgique qu'au Luxembourg, fixée en ce sens qu'une distinction était faite entre la décision prise par l'Administration et l'exécution de cette décision par la même Administration.

Quant à la décision, elle rentrait dans le pouvoir discrétionnaire de l'Administration en ce sens que celle-ci décidait souverainement et sans immixtion possible des tribunaux si, par exemple, une rue devait être percée ou élargie, si une route devait être à deux ou plusieurs voies de circulation, si elle devait être pavée ou pourvue d'un autre revêtement. Or, par l'arrêt précité, la Cour de cassation belge décida que l'Administration est tenue d'observer, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, la prudence normale que l'expérience enseigne et qu'elle ne peut se départir du devoir général de prudence que l'administré est en droit d'attendre d'une Administration normalement diligente. Elle précisa notamment que les pouvoirs publics ont l'obligation de n'ouvrir à la circulation publique que des voies suffisamment sûres et que, hormis le cas où une cause étrangère qui ne peut leur être imputée, les empêche de remplir l'obligation de sécurité qui leur incombe, ils doivent, par des mesures appropriées, obvier à tout danger anormal.

Statuant sur un déclinatoire de compétence tiré de ce qu'il n'appartiendrait pas au juge civil d'apprécier les décisions administratives, la Cour supérieure de justice du Grand-Duché de Luxembourg a, dans un arrêt non publié du 1er décembre 1970, décidé, à son tour, "que si les juridictions civiles sont sans pouvoir pour apprécier l'opportunité des décisions prises par l'Administration,

elles peuvent, par contre, connaître de la légalité de pareilles décisions; que les pouvoirs que la loi attribue à l'Administration dans l'intérêt général ne soustrayant pas celle-ci aux devoirs de prudence qui s'imposent à tous, les juges civils sont partant en droit de vérifier si les décisions administratives sont conformes aux règles de prudence, sanctionnées par les articles 1382 et 1383 de Code civil".

3.2. La responsabilité encourue lors de l'exécution d'une décision

Si, d'après la jurisprudence actuelle, la responsabilité civile des pouvoirs publics qui ont pris une décision à caractère collectif se trouve dès lors engagée au cas où, à l'occasion de cette décision, ils ont fait preuve d'imprudence, de négligence ou d'imprévoyance, causant ainsi un préjudice à un particulier, la même solution doit être admise chaque fois qu'une Administration a, lors de l'exécution d'une telle décision, commis une faute au sens des articles 1382 et 1383. Il s'ensuit que les pouvoirs publics ne sont responsables qu'à la condition qu'il y ait à la fois faute, préjudice et relation causale entre la faute et le préjudice. En ce qui concerne plus spécialement la faute, elle s'apprécie dans le chef des pouvoirs publics de la même manière que pour les individus, ce qui signifie que l'Administration est tenue du devoir général d'attention et de prudence que le particulier est en droit d'attendre d'une Administration normalement prudente et diligente.

3.3. La responsabilité encourue en cas de non-exercice des pouvoirs et fonctions

Par application des principes ci-avant énoncés et sous les conditions y précisées, l'autorité publique peut être rendue responsable en cas de non-exercice de ses pouvoirs et fonctions. C'est ainsi que par un arrêt du 23 avril 1971 (Revue critique de jurisprudence belge, 1975, p. 5) la Cour de cassation belge a décidé que l'abstention de prendre un règlement peut constituer une faute et donner lieu à réparation si un dommage en est résulté, cette solution devant s'appliquer même dans les cas où aucun délai n'est prescrit au pouvoir exécutif pour agir. Si elles étaient saisies de cette question, les juridictions luxembourgeoises ne pourraient que se prononcer dans le même sens.

3.4. La responsabilité encourue en cas de retard ou de négligence dans l'exercice des pouvoirs et fonctions.

Etant donné que, d'après l'article 1383 du Code civil, les pouvoirs publics sont à déclarer responsables du dommage qu'ils ont causé non seulement par leur fait, mais encore par leur négligence ou par leur imprudence, leur responsabilité peut se trouver engagée en cas de retard ou de négligence dans l'exercice de leurs fonctions. C'est ainsi que le tribunal de Luxembourg a eu à connaître des suites d'un accident survenu dans un camping aménagé sur un terrain boisé appartenant à une commune. A l'occasion des travaux d'élargissement d'une voie publique qui traverse ce terrain, deux racines principales d'un hêtre, lesquelles avaient un diamètre de dix à quinze centimètres, furent arrachées, tandis qu'une troisième racine fut endommagée. Lors d'une tempête survenant dans la suite, cet arbre fut déraciné et s'abattit sur une caravane en tuant un campeur. Faisant état d'une loi chargeant l'Administration des eaux et forêts de la surveillance des bois communaux, le tribunal de Luxembourg a, par jugement du 31 octobre 1973 (Pas. 22. 519), décidé qu'il appartenait aux agents de cette administration de procéder à une vérification approfondie de l'état des racines d'arbres à proximité desquels des travaux de voirie avaient été exécutés et que l'inobservation de cette obligation est constitutive d'une faute engageant la responsabilité de l'Etat et l'obligeant à réparer le préjudice causé par la chute de l'arbre. Pareillement, la Cour

supérieure de justice a, par l'arrêt précité du 1er décembre 1970 (non publié), décide qu'en omettant de faire les travaux nécessaires pour assurer la protection des usagers d'une voie publique contre la chute de parties de rochers se décollant en haut d'une pente longeant cette route, l'Etat a manqué à son obligation de n'établir et de n'ouvrir à la circulation publique que des routes suffisamment sûres et a de ce fait engagé sa responsabilité.

3.5. *La responsabilité encourue en cas de mauvaise foi dans l'exercice des pouvoirs et fonctions*

Si une autorité publique a fait preuve de mauvaise foi dans l'exercice de ses pouvoirs et fonctions, elle doit encore, en vertu de l'article 1382 du Code civil, répondre du dommage qui'en est résulté.

3.6. *La responsabilité encourue en cas de dommage causé par une chose dont les autorités publiques ont la garde*

Au cas où le dommage a été causé par une chose, l'autorité publique en est responsable sur le fondement de l'article 1384, alinéa 1er du Code civil lorsqu'elle peut être considérée comme gardienne de cette chose.

D'après la jurisprudence luxembourgeoise, est gardien au sens de ce texte celui qui a l'usage, la direction et le contrôle de la chose. Il n'y a pas lieu de distinguer suivant que celle-ci est mobilière ou immobilière, dangereuse ou non dangereuse, inerte ou en mouvement. Pour obtenir réparation, la victime n'a qu'à prouver que la chose est intervenue dans la réalisation du dommage. Cette preuve faite, la chose est présumée avoir été la cause génératrice du préjudice, sauf au gardien à s'exonérer en établissant que la chose n'a joué qu'un rôle purement passif. Tel sera notamment le cas lorsque, au moment de l'événement dommageable, la chose se trouvait dans des conditions régulières et normales (Cour supérieure de justice (appel civil) du 2 juin 1970, Pas. 21.309). Quand dès lors la chose se présentait dans une situation anormale, la responsabilité du gardien sera engagée. Aussi le gardien ne pourra-t-il s'exonérer qu'en établissant qu'il a été mis dans l'impossibilité absolue d'éviter le dommage sous l'effet d'une cause étrangère qui ne peut lui être imputée, tel, s'il n'a pu normalement le prévoir ou l'éviter, le fait ou la faute de la victime.

A différentes reprises, les juridictions luxembourgeoises ont appliqué ces principes en cas d'action en dommages-intérêts dirigée contre l'Etat ou les communes.

C'est ainsi que, par jugement du 17 octobre 1962 (Pas. 19.92), le tribunal d'arrondissement de Luxembourg a décidé qu'une commune est gardienne de sa voirie et doit être déclarée responsable sur la base de l'article 1384, alinéa 1er du Code civil des conséquences d'un accident dû à un mauvais entretien d'un chemin communal.

De même encore, la Cour supérieure de justice (chambre des appels civils) a, par arrêt du 10 octobre 1972 (Pas. 22.420), reconnu l'Etat gardien d'une route mais décidé que l'article 1384, alinéa 1er était sans application de fait que cette voie n'était pas intervenue activement dans la genèse de l'accident. A ce sujet, il est en effet relevé dans la décision que la route se trouvait dans un état normal et ne présentait notamment ni excavation, ni parties saillantes, ou autres irrégularités de surface qui eussent pu être à l'origine de l'accident et que plus spécialement la présence de plaques de verglas, même au début du mois d'avril, sur une route des Ardennes se trouvant à l'abri du soleil doit être considérée comme une situation normale avec laquelle les usagers doivent compter.

Par un jugement de 21 juin 1965 (Pas. 19.590), le tribunal d'arrondissement de Luxembourg a décidé que l'ensemble des signaux lumineux placés à un carrefour constitue une chose inanimée au sens de l'article 1384, alinéa 1er du Code civil et que l'Etat doit répondre en vertu de ce texte des conséquences dommageables d'un accident dû au fonctionnement défectueux des signaux lumineux.

Par arrêt du 22 décembre 1965 (Pas. 20.22), la Cour supérieure de justice (chambre des appels civils) a admis qu'une commune est gardienne du fusil se trouvant dans une école désaffectée qu'elle a mise à la disposition d'une association pour l'organisation d'une soirée théâtrale. Aussi a-t-elle déclaré la commune responsable de l'accident causé par un enfant, à l'aide de ce fusil, lors du nettoyage de la salle où devait avoir lieu la représentation.

4. Les décisions individuelles

La question de la responsabilité civile des pouvoirs publics se pose au cas où la décision individuelle a été soit réformée, soit annulée par le Conseil d'Etat. Ainsi qu'il a été ci-avant relevé, le Conseil ne sera pas compétent pour statuer sur l'action en dommages-intérêts, la connaissance de celle-ci appartenant, au contraire, exclusivement aux juridictions de l'ordre judiciaire.

4.1. La responsabilité encourue en cas de réformation d'une décision individuelle ou d'annulation pour excès de pouvoir ou violation de la loi

Dans son jugement du 26 juin 1963, le tribunal d'arrondissement de Luxembourg a énoncé le principe qu'une décision administrative individuelle engage la responsabilité de la puissance publique si elle est déclarée illégale par le Conseil d'Etat et si cette illégalité a causé un préjudice au particulier. D'après le même jugement, la responsabilité de l'Etat n'est toutefois pas engagée s'il ne s'agit que d'une illégalité de pure forme n'excédant pas un certain degré de gravité et si, bien que justifiant l'annulation pour excès de pouvoir, elle ne fait pas obstacle à ce que la décision soit prise à nouveau parce que, dans ce cas, la relation causale entre l'illégalité commise et le dommage allégué fait défaut. Appliquant ces principes à un cas concret, le tribunal juge que si la décision de retrait du permis de conduire ne doit, à peine de nullité, être prise qu'après que l'intéressé aura été mis en mesure de discuter les griefs formulés contre lui, la responsabilité de la puissance publique ne se trouve pas engagée, encore que l'intéressé n'ait pas été entendu avant la décision de retrait, dès lors qu'en présence des éléments acquis en cause, il est certain que la même décision aurait pu être prise en employant une procédure régulière.

La Cour supérieure de justice (chambre des appels civils) a eu à connaître d'une affaire dans laquelle le Conseil d'Etat avait auparavant annulé une décision administrative écartant le soumissionnaire le moins disant, au motif que l'Administration ne jouit pas d'un pouvoir discrétionnaire en matière d'adjudication publique, sa compétence étant, au contraire, liée en faveur du soumissionnaire le plus bas. Par arrêt du 28 octobre 1964 (Pas. 19.422), la Cour a jugé que la faute de l'Administration engageant sa responsabilité est constatée par l'arrêt du Conseil d'Etat, annulant la décision pour inobservation des dispositions légales sur l'adjudication des travaux publics au soumissionnaire le plus bas. Elle a ensuite décidé que si, dans ce cas, le soumissionnaire évincé n'est pas recevable à demander soit à la juridiction administrative, soit à la juridiction civile l'attribution du marché, l'administration ne saurait toutefois conclure à l'irrecevabilité d'une demande en paiement de dommages-intérêts fondée sur la décision de non-adjudication annulée par le Conseil d'Etat et sur la lésion du droit du soumissionnaire le plus bas.

Par un arrêt non publié du 3 octobre 1967 (Kirsch c. Ville de Luxembourg), la même Cour a jugé que la violation de la loi constatée par le Conseil d'Etat dans un arrêt par lequel il a annulé les décisions de refus de construire prises par la Ville à l'égard de Kirsch, constitue une faute dans le chef de la Ville et qu'il en est de même de la méconnaissance par celle-ci de la chose jugée attachée à la décision d'annulation résultant du refus prolongé et abusif opposé à la demande de Kirsch. Elle a ensuite décidé que le dommage qui a été causé par ces fautes doit être réparé.

Dans un arrêt du 24 mars 1976 (Pas. 23.360) qui a fait l'objet d'un pourvoi en cassation rejeté dans la suite, la Cour supérieure de justice (chambre des appels civils) a précisé qu'une illégalité censurée par le Conseil d'Etat au moyen de l'annulation pour excès de pouvoir ne constitue pas nécessairement une faute mettant en jeu la responsabilité de l'Administration. Elle a plus spécialement jugé que la violation d'une disposition légale ou réglementaire par suite d'une erreur d'interprétation ou d'application de la loi commise par l'Administration ou son organe ne constitue pas une faute lorsque l'erreur n'a pas été à ce point évidente et certaine que l'on puisse assurer qu'une personne placée dans les mêmes circonstances que le pouvoir exécutif ne l'aurait point également commise et que rien ne conduit à penser que l'interprétation ou l'application inexactes procèdent d'un examen de la question fait à la légère ou d'un manquement de conscience professionnelle.

Eu égard au fait que ce dernier arrêt n'a pas été censuré par la Cour de cassation, il semble bien que la définition qu'il a donnée de la faute doive prévaloir à l'avenir, de sorte qu'en cas d'annulation d'une décision administrative individuelle pour cause d'excès de pouvoir ou de violation de la loi, réparation ne sera due par l'autorité publique que si la décision en question est entachée d'une faute au sens de l'arrêt du 24 mars 1976 et que si cette faute est en relation causale avec le dommage subi.

Cette règle régira aussi l'action en responsabilité civile dirigée contre un pouvoir public en cas de réformation d'une décision administrative individuelle.

4.2. La responsabilité encourue en cas de détournement de pouvoir.

La même solution doit être admise dans le cas où une décision administrative individuelle est annulée pour détournement de pouvoir, lequel est donné lorsqu'une autorité administrative accomplit régulièrement un acte de sa fonction, mais en vue d'un but autre que celui pour lequel l'acte pouvait légalement être exécuté.

4.3. La responsabilité encourue en cas de silence de l'autorité publique.

Lorsque l'autorité administrative saisie d'une demande ou d'une réclamation par un particulier néglige de prendre une décision dans le délai de trois mois, l'intéressé peut considérer sa demande ou sa réclamation comme rejetée et se pourvoir en annulation ou en réformation devant le Conseil d'Etat. Au cas où sa demande est reconnue fondée par le Conseil, il pourra se voir allouer par la juridiction civile des dommages-intérêts en réparation du préjudice que lui a occasionné l'omission par l'Administration de statuer sur sa demande ou réclamation à la seule condition que cette omission puisse être considérée comme fautive eu égard aux principes énoncés dans les décisions judiciaires précitées.

5. La responsabilité de l'Etat agissant comme Etat-souverain ou comme Etat-personne civile

Qu'il s'agisse de décisions à caractère collectif ou de décisions individuelles, la responsabilité des pouvoirs publics est engagée en quelque qualité qu'ils aient agi. Après avoir dans l'arrêt de principe du 5 novembre 1920 (Pas. b. 1920.1.239) précisé que la Constitution a mis sous la protection judiciaire tous les droits civils et confié aux cours et tribunaux la mission de réparer les atteintes portées à ces droits, la Cour de cassation de Belgique a en effet décidé qu'en vue de réaliser cette protection, la Constitution n'a égard ni à la qualité des parties contendantes, ni à la nature des actes qui auraient causé une lésion de droit, mais uniquement à la nature du droit lésé. Par ce considérant, la Cour a condamné la jurisprudence antérieure, selon laquelle l'Administration agissant comme personne publique exerçait l'"*imperium*" et était comme telle irresponsable. Quant aux juridictions luxembourgeoises, elles n'ont pas tardé à se rallier au revirement de jurisprudence réalisé par cet arrêt de la Cour de cassation de Belgique.

6. La responsabilité des autorités publiques en raison du fait de leurs agents

Etant des personnes morales, l'Etat et les autres pouvoirs publics ne peuvent agir que par l'intermédiaire de leurs fonctionnaires ou agents. Dans ces conditions, la question se pose si leur responsabilité est directement engagée sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil ou si elle ne l'est qu'indirectement sur le fondement de l'article 1384, alinéa 3 du même code.

D'après Henri De Page (Traité élémentaire de droit civil belge, tome II, 3e édition, N°1065), "l'Etat n'est pas responsable, comme commettant, du fait de ses agents employés pour l'exercice de ses attributions politiques. Ces agents sont, en réalité, ses organes. C'est l'Etat lui-même qui agit en leur personne, et la responsabilité est par conséquent *directe*. Par contre, il y a lien de préposition et responsabilité *indirecte* si, entre l'Etat et son agent, s'interpose un contrat, une convention, notamment de louage de services ou de louage d'ouvrage. Lorsque ce contrat existe, il importe peu qu'en choisissant son agent, l'Etat ait agi comme pouvoir public ou comme personne civile."

Précisant les conditions dans lesquelles il y a responsabilité des pouvoirs publics du fait d'un organe, la jurisprudence belge est fixée en ce sens que "l'organe d'un pouvoir public ne représente celui-ci et n'engage sa responsabilité sur pied de l'article 1382 du Code civil que lorsqu'il agit dans les limites de ses attributions légales ou qu'il doit être tenu comme agissant dans les limites de celles-ci par tout homme raisonnable et prudent."

L'Etat répondant du fait de son préposé en vertu des dispositions de l'article 1384, alinéa 3 du Code civil, sa responsabilité se trouvera engagée même en cas d'abus des fonctions de préposé.

Encore que les termes d'"organe" et de "préposé" figurent dans certaines décisions publiées dans la Pasicrisie luxembourgeoise, aucune de ces décisions n'a consacré la définition que la jurisprudence belge a donnée de ces notions. Etant donné qu'en matière de responsabilité civile des pouvoirs publics, la jurisprudence luxembourgeoise s'est, d'une manière générale, alignée sur la jurisprudence belge, il est permis de penser que si, un jour, une juridiction luxembourgeoise devait prendre position quant au problème en question, elle suivrait la jurisprudence belge.

7. La responsabilité personnelle des agents des autorités publiques

Dans cet ordre d'idées se pose la question si le fonctionnaire agissant pour compte de l'Etat peut être personnellement déclaré responsable de ses délits ou quasi-délits. Il est admis que le fonctionnaire peut être poursuivi civilement et même pénalement. C'est ainsi que par son arrêt non publié du 6 mars 1964, la Cour supérieure de justice, chambre des appels correctionnels, a condamné à l'amende un ingénieur d'arrondissement de l'Administration des ponts et chaussées et un conducteur cantonal de la même administration du chef de délit de lésions corporelles involontaires en raison de l'accident survenu sur une voie publique traversant un chantier, laquelle voie n'était pas munie de la signalisation requise.

Les articles 1382 et 1383 du Code civil étant seuls applicables en l'espèce, le fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, se rend coupable d'un délit ou d'un quasi-délit, en répondra civilement si le fait fautif se trouve en relation causale avec le préjudice dont réparation est demandée. Quant à la faute, elle s'appréciera, conformément au droit commun, en fonction de la conduite qu'aurait tenue à la place de l'agent un fonctionnaire normalement prudent et diligent. Il n'est pas sans intérêt de relever que dans un jugement non publié du 24 juin 1964, le tribunal d'arrondissement de Luxembourg a toutefois décidé que la responsabilité civile d'un bourgmestre et d'un échevin ne se trouve engagée qu'en cas d'abus de pouvoir, de dol ou de faute lourde.

8. Les immunités de recours

En dehors des hypothèses dans lesquelles la responsabilité des pouvoirs publics se trouve engagée, il y a des cas où cette responsabilité est intégralement ou du moins partiellement exclue.

8.1. La responsabilité de l'Etat législateur

L'atteinte portée par une loi à une situation légitime, en général, n'ouvre pas de droit à indemnité en l'absence d'une volonté nettement et clairement exprimée en ce sens par le législateur. Ainsi que Maître Tony Biever s'exprime en effet dans une étude consacrée à l'"Irresponsabilité de l'Etat législateur" (in Livre Jubilaire du Conseil d'Etat), "un acte législatif, créateur lui-même de droits et obligations nouvelles applicables à la généralité, est réfractaire per se à la subsistance d'un droit civil ancien qui le contredirait. Il n'y a pas de droit individuel contra legem."

Examinant l'atteinte portée par une loi à une situation contractuelle, le même auteur est d'avis que cette atteinte reste sans sanction judiciaire si cette loi est à portée générale et vient incidemment bouleverser les conditions générales dans lesquelles doit s'exécuter une convention conclue entre l'Etat et un particulier, à la suite par exemple d'une réforme fiscale, sociale ou économique. En pareille occurrence, estime-t-il, la théorie de l'imprévision, contredisant le principe civiliste de l'article 1134 du Code civil, n'aura guère de chance d'être accueillie par les tribunaux si l'Etat, intéressé à la continuité d'un service public concédé à un particulier, ne prend pas lui-même soin de prévoir une péréquation financière.

Analysant ensuite le cas où le législateur, par une loi formelle ad hoc, donc par une mesure unilatérale dirigée contre le seul contractant, porte une atteinte essentielle et directe à l'économie d'un contrat auquel il est lui-même partie, l'auteur fait une distinction entre les trois hypothèses susceptibles de se présenter:

- 1° Le législateur, en dépit de son devoir moral, exprime catégoriquement son refus de consentir une indemnisation adéquate. Dans ce cas, les tribunaux ne peuvent rien contre le pouvoir législatif.

2° Si le législateur prévoit lui-même une compensation, ces prescriptions créent un droit nouveau à caractère individuel au profit du cocontractant et peuvent donner lieu, à ce titre, à une action dans les formes et d'après les bases prévues par la loi.

3° Dans le cas enfin où le législateur ne s'est pas exprimé, il semble bien qu'il faille présumer, eu égard au principe que le respect des engagements est un devoir de moralité supérieur, que la loi nouvelle n'a été votée qu'en respectant les situations légalement acquises, en ce sens que le particulier directement lésé dans ses droits contractuels devra être indemnisé. En vertu de cette règle d'interprétation, le juge du contrat sera autorisé à examiner dans la loi, dans les travaux préparatoires de celle-ci et d'après toutes les circonstances de la cause, si le législateur n'a pas voulu exclure délibérément le droit à indemnisation.

Les juridictions luxembourgeoises n'ont pas eu à connaître à ce jour d'un litige ayant trait à la responsabilité de l'Etat du chef d'une loi.

8.2. *La responsabilité de l'Etat au fait des actes de la Justice*

En règle générale, l'Etat ne saurait être rendu responsable en raison d'un fonctionnement défectueux de la Justice. C'est ainsi que dans son arrêt du 18 juin 1958 (Pas. 17.327), la Cour supérieure de justice, chambre des appels civils, a énoncé le principe que "l'Etat ne peut engager sa responsabilité par la fonction judiciaire, c'est-à-dire par une faute commise dans l'exercice de cette fonction, notamment par des actes juridictionnels".

En ce qui concerne plus particulièrement les décisions judiciaires, le particulier qui se considère lésé par un jugement ou arrêt, ne peut user que des voies de recours légales à l'exclusion d'une action en dommages-intérêts à diriger contre l'Etat. Toutefois, le sort des personnes qui ont été injustement condamnées du chef d'un crime ou d'un délit et qui ont bénéficié d'une révision de leur procès, a inquiété les pouvoirs publics au point que le Gouvernement a élaboré un projet de loi tendant à accorder des indemnités aux victimes d'erreurs judiciaires, lequel projet sera de toute vraisemblance voté prochainement par le Parlement.

Quant aux actes de recherche et de poursuite des infractions accomplis par les membres de la police judiciaire, par les officiers du ministère public et par les juges d'instruction, ils ne peuvent donner lieu à une allocation de dommages-intérêts à charge de l'Etat s'ils se sont révélés nécessaires pour aboutir à la manifestation de la vérité. Si, au contraire, ils n'ont aucun rapport nécessaire avec cette fin, l'Etat peut être condamné à la réparation du préjudice qu'ils ont causé. C'est ainsi que par l'arrêt précité du 18 juin 1958, la Cour supérieure de justice a retenu la responsabilité civile de l'Etat à l'occasion d'un accident de circulation causé par l'un de ses agents à un prétendu délinquant pris en chasse.

Encore que la détention préventive ordonnée par le juge d'instruction ne puisse dès lors, en règle générale, donner lieu à l'allocation de dommages-intérêts à charge de l'Etat, il existe un projet de loi qui doit, à son tour, être prochainement soumis à la Chambre des députés, lequel projet établit, pour l'Etat, une obligation d'indemniser, sous certaines conditions, les personnes qui ont fait l'objet d'une détention préventive inopérante.

L'exécution des décisions répressives ne peut, à son tour, ouvrir, au profit du détenu, une action en dommages-intérêts contre l'Etat qu'au cas où il a été victime d'un acte étranger à l'exécution de la peine.

8.3. *Les actes de gouvernement et les actes discrétionnaires*

Au nombre des actes qui n'engagent pas la responsabilité civile de l'Etat, il faut citer finalement les actes de gouvernement ainsi que les actes relevant du pouvoir discrétionnaire de l'Administration.

Quant aux actes de gouvernement, ce sont ceux qui, en raison de leur caractère politique accentué, ne peuvent être soumis à un contrôle juridictionnel, la tendance actuelle étant d'ailleurs de limiter de plus en plus leur nombre (Pierre Wigny, *Droit administratif*, 4e édition, N° 498).

Pour les actes soumis au pouvoir discrétionnaire des pouvoirs publics, il est toutefois renvoyé aux considérations développées sub 3.1.

9. La responsabilité contractuelle des autorités publiques

Les litiges relatifs à la responsabilité contractuelle des pouvoirs publics sont de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire.

Quant aux contrats conclus par l'Administration, il faut distinguer entre les contrats administratifs proprement dits qui sont notamment le marché de travaux publics, les concessions de service public, les concessions sur le domaine public et les emprunts publics, et les contrats de droit commun conclus par l'Administration. Ces derniers obéissant aux règles du droit civil, de sorte que la responsabilité éventuelle des pouvoirs publics doit s'apprécier en fonction de ces règles. Quant aux contrats administratifs proprement dits, le droit civil s'y applique pareillement sous réserve de certaines dispositions dérogatoires qui selon Wigny (op. cit. p. 254) restent exceptionnelles et doivent être justifiées soit par une disposition expresse de la loi, soit par les principes généraux du droit administratif. Selon André Mast (Précis de droit administratif belge, n°104), le juge civil est particulièrement circonspect dans l'appréciation de cette seconde dérogation et la jurisprudence belge récuse la théorie de l'imprévision et interprète tout autrement que la jurisprudence française celle de l'équation financière du contrat.

Encore que la Pasicrisie luxembourgeoise ne contienne aucune décision judiciaire ayant statué sur la responsabilité contractuelle des autorités publiques en matière de contrats administratifs proprement dits, il est permis d'admettre que les juridictions luxembourgeoises s'inspireront, le cas échéant, en cette matière de la jurisprudence belge.

En droit luxembourgeois, les pouvoirs publics ne verront pas leur responsabilité contractuelle engagée à l'occasion d'accidents de travail survenus à leurs fonctionnaires et employés. En effet, d'après l'article 1er de l'arrêté grand-ducal du 8 mars 1961, les dispositions du Code des assurances sociales concernant l'assurance obligatoire contre les accidents de travail ainsi que les règlements pris en exécution de ces dispositions sont applicables aux fonctionnaires et employés des établissements, exploitations et administrations de l'Etat, des communes et des établissements publics ou d'utilité publique jouissant d'un régime spécial de pension de retraite. De même encore, selon l'article 23 de la loi du 29 juin 1967, les dispositions légales et réglementaires régissant l'assurance obligatoire contre les accidents de travail sont applicables aux militaires de l'armée en cas de mort, occasionnée par le service militaire, ou de blessures, maladies ou infirmités contractées à l'occasion de ce service, de même qu'en cas d'aggravation, par le fait ou à l'occasion dudit service, de maladies ou d'infirmités étrangères à ce service. Ces dispositions sont applicables même lorsque les faits dommageables surviennent à l'étranger.

10. L'exécution des décisions judiciaire de condamnation contre les autorités publiques

Les autorités publiques jouissent du privilège d'être soustraites aux mesures d'exécution du droit commun quant aux condamnations pécuniaires dont elles sont l'objet. La raison en est que, pour empêcher qu'un trouble ne soit apporté à la gestion des services publics par des procédures de saisie et de liquidation, les biens de l'Etat et des personnes morales publiques sont insaisissables, cette règle s'appliquant même aux biens du domaine privé.

Si le particulier bénéficiant d'une décision de condamnation contre une autorité publique ne peut dès lors faire saisir et vendre les biens meubles et immeubles appartenant à celle-ci, le fait est que, jusqu'à l'heure actuelle, les pouvoirs publics ont toujours exécuté de plein gré les jugements et arrêts par lesquels ils ont été condamnés au paiement de dommages-intérêts.