

tion, l'analyse se poursuivant ensuite par l'exposé, pour chaque secteur agricole en particulier, de ceux de ces mécanismes qui le gouvernent.

La troisième et dernière partie de l'ouvrage (pp. 327 à 383) comprend, outre un index alphabétique des matières et un index chronologique de la jurisprudence de la Cour, la liste des actes de droit dérivé adoptés dans les divers domaines de la P.A.C., et une bibliographie très extensive des écrits doctrinaux (monographies et articles) relatifs à cette matière.

O. LHOEST

La responsabilité des pouvoirs publics. Actes du colloque interuniversitaire organisé les 14 et 15 mars 1991 par les facultés de droit de l'U.C.L. et de l'U.L.B., Bruxelles, Bruylant, 1991, 533 pages.

Il n'est pas fréquent de rencontrer des travaux consacrés à la problématique globale de la responsabilité des autorités publiques. Souvent le propos est limité à la responsabilité du ou des législateur(s), à la responsabilité de l'administration ou encore à celle qui résulterait du fonctionnement défectueux de la justice. Voici pourtant que la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain et la Faculté de Droit de l'Université libre de Bruxelles se sont associées pour organiser, il y a un an, un colloque interuniversitaire sur le thème de la responsabilité des pouvoirs publics, quels qu'ils soient. C'est l'ensemble des rapports présentés à cette occasion et publiés au moment même du colloque qui fait l'objet du présent compte rendu.

Les multiples contributions ainsi rassemblées méritent assurément de recueillir le tribut de tout juriste attentif aux tendances qui traversent le droit de la responsabilité des personnes morales et de leurs agents. Toutefois, avant d'écrire le bien que l'on pense de cette entreprise, force est de regretter les trop nombreuses coquilles qui émaillent un livre de référence aussi important que celui-là. L'éditeur a certes réalisé un tour de force en mettant l'ouvrage à la disposition du public dès le second jour du colloque. Il est néanmoins permis de s'interroger, avec quelques mois de recul, sur l'utilité d'un exercice aussi difficile. De trop nombreuses erreurs, allant de la désignation des auteurs et de l'université où ils exercent leurs fonctions à l'intitulé des parties de l'ouvrage, parsèment la table des matières. Sans vouloir y accorder plus d'importance que cela ne le mérite, on ne peut s'empêcher de trouver regrettable, par exemple, qu'une étude sur la responsabilité du fait des lois soit placée sous un titre intitulé «La responsabilité du pouvoir *exécutif*» ou que le doyen J. van Compernelle soit fortuitement rattaché au corps enseignant de l'U.L.B...

La décision de publier tous les travaux du colloque lors de l'ouverture de celui-ci a par ailleurs contraint le rapporteur général: le professeur R.O. Dalcq, à rédiger son rapport de synthèse sans disposer de l'ensemble des contributions. Cette décision nous prive également du résumé des débats qui animèrent les auditoires de Louvain-la-Neuve et de Bruxelles, les 14 et 15 mars 1991.

Cela étant, on voudrait se borner à présenter ici cinq séries d'observations sur le fond, la place qui nous est impartie nous empêchant de commenter chaque rapport comme il l'eût mérité.

1. Les exposés qui suivent le rapport introductif du professeur J.L. Fagnart ont été groupés, fort logiquement, sous quatre titres, consacrés respectivement à la responsabilité du pouvoir législatif, à celle du pouvoir exécutif, à celle du pouvoir judiciaire et à la mise en œuvre de la responsabilité de la puissance publique. Le pouvoir d'injonction du juge, la réparation en nature, le recours à l'astreinte et l'immunité d'exécution sont successivement abordés dans cette deuxième partie.

Mais ce qu'il convient de noter à propos de la structure du livre, c'est que la division tripartite des pouvoirs, telle qu'elle est adoptée par les organisateurs du colloque, a pour effet de classer au sein du pouvoir exécutif les collectivités locales et la plupart des personnes morales de droit public. Ainsi, le rapport que Mme F. Maussion consacre aux « pouvoirs locaux » figure sous ce titre. Il y a là, manifestement, une part de méprise. Des personnes morales décentralisées ne sauraient faire partie du pouvoir exécutif de l'Etat, c'est-à-dire être érigées en organes de la personne étatique. En revanche, les autorités publiques qui expriment la volonté de ces personnes peuvent sans doute être regardées comme relevant organiquement du pouvoir exécutif, à la manière dont la Cour des comptes relève du pouvoir législatif (2), ou dont les commissions de défense sociale relèvent du pouvoir judiciaire (3) : sans appartenir formellement à l'un ou à l'autre de ces pouvoirs.

2. La matière de la responsabilité des pouvoirs publics *sensu lato* a connu des évolutions significatives depuis la publication des actes du colloque. C'est le cas de la responsabilité de l'administration à l'occasion de l'exécution des décisions de justice. M. Jean-François Neuray, qui traite cette question avec M. Dominique Lagasse, évoque le procédé de validation législative d'un jugement ou d'un arrêt constatant l'irrégularité d'un acte administratif. Or, après avoir condamné un décret de validation pour violation de l'article 94 de la Constitution, la Cour d'arbitrage a dit pour droit qu'une loi de validation violait les articles 6 et 6bis de la Constitution (4). M. Neuray n'a pu faire mention que du premier arrêt dans son exposé. La question que soulève la jurisprudence de la Cour est dès lors de savoir si la responsabilité du législateur auteur de la validation peut, en pareil cas, être engagée pour faute, comme le pense l'auteur du rapport.

3. C'est ce que soutient de manière plus générale M. Leroy dans son remarquable plaidoyer en faveur de la responsabilité de la puissance publique en raison de sa fonction législative. A l'estime de l'auteur, le législateur s'est engagé implicitement mais certainement dans une logique de « reconnaissance d'un droit à l'indemnisation des personnes qui ont souffert un préjudice du fait d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance annulé par la Cour d'arbitrage » (pp. 331 et 332). La thèse peut être résumée fort simplement : puisqu'en règle, l'acte administratif illégal, qu'il ait ou non été annulé par le Conseil d'Etat, engage la responsabilité civile de l'administration si cette illégalité est cause d'un dommage, il doit en être de même pour l'acte législatif irrégulier. Il appartiendra au pouvoir judiciaire d'apprécier si les indices légaux relevés par M. Leroy sont effectivement de nature à imputer au législateur l'intention d'ouvrir un droit à réparation des dommages causés par une norme législative annulée ou déclarée irrégulière par la Cour d'arbitrage.

La question est fondamentale car, à défaut de volonté du législateur d'organiser une forme de responsabilité publique du fait des actes législatifs, il n'est guère possible d'admettre que celui-ci soit soumis à un régime de responsabilité organisé par une loi. Non que la loi ne puisse se frapper elle-même, comme l'a dit le procureur général M. Leclercq (cité en note 23, p. 306); mais parce que le régime de l'acte législatif diffère de celui de l'acte administratif en ce que le premier ne lie pas son auteur, comme l'a démontré R. Carré de Malberg (5). Pour que la responsabilité du fait des lois puisse être sanctionnée par un juge, il faut donc que le législateur lui-même décide si le dommage causé par lui doit être réparé.

(2) Voy. Ch. Huberlant, « Le caractère parlementaire de la Cour des comptes en droit belge », *R.J.D.A.*, 1955, 65.

(3) Voy. Y. Lejeune : « En marge de l'organisation judiciaire traditionnelle : les commissions de défense sociale », *J.T.*, 1974, 1.

(4) Arrêt n° 16/91 du 13 juin 1991, *J.T.*, 1991, 835, note R. Ergéc.

(5) Voy. sa *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, t. I^{er}, n°s 109-128 et 162-163, spéc. n°s 98, 125 et 163.

On notera cependant que, dans un Etat en voie de fédéralisation comme le nôtre, il peut appartenir à un législateur — le pouvoir législatif national — de mettre sur pied un système de responsabilité du fait d'actes législatifs ou quasi législatifs dont il n'est pas l'auteur — les décrets et les ordonnances.

4. Autre évolution importante: la consécration récente de la responsabilité de l'Etat pour faute du pouvoir judiciaire. Les exposés portant sur la responsabilité publique pour les actes juridictionnels, et spécialement celui des professeurs J. van Compernelle et G. Closset-Marchal, se prononcent en faveur de l'institution, par voie législative, d'un système de responsabilité pour faute. Si la Cour de cassation a préféré s'engager quelques mois plus tard — le 19 décembre 1991 — dans la découverte progressive d'un régime jurisprudentiel, les conclusions de M. le premier avocat général Velu (6) témoignent par de nombreuses citations de l'influence qu'a pu exercer sur la Cour la doctrine exposée dans l'ouvrage ici recensé.

5. En relisant la plupart des contributions publiées dans «La responsabilité des pouvoirs publics», on ne peut se défaire de l'impression que l'article 1382 du Code civil paraît bien mal adapté à la matière du droit public. Le Professeur F. Glansdorff le relève à propos de la théorie de l'organe qui a conduit la jurisprudence belge à dissocier de plus en plus la responsabilité personnelle des agents-organes de celle des agents-préposés. Pour remédier à cet inconvénient, l'auteur préconise le retour à la notion de faute de service, distincte de la faute personnelle de l'agent, selon le système classique du droit public français. En revanche, le professeur R.O. Dalcq propose de répondre aux critiques qu'appelle l'application du système de responsabilité civile aux personnes de droit public par l'adoption de nouveaux critères de qualification de l'organe et par l'extension à tous les préposés des pouvoirs publics du régime de responsabilité personnelle limitée à la faute lourde, intentionnelle ou à la faute légère habituelle (7).

La discussion revêt, nous semble-t-il, un tour assez académique, voire psychologique. La doctrine française ne cache pas le rapprochement qui s'est opéré entre le système non écrit de responsabilité administrative, dégagé par le Conseil d'Etat de France au départ de l'arrêt Blanco, et la responsabilité civile fondée sur l'article 1382. Quant à la jurisprudence belge, elle n'hésite plus, aujourd'hui, à reconnaître qu'il peut y avoir dans certains cas dissociation entre la responsabilité d'une personne de droit public et celle de son organe, notamment en raison d'une faute dite « anonyme » ou « de service » (8); il est vrai qu'il s'agit d'une conception plus restreinte que celle retenue par le droit français (F. Glansdorff, n° 22, p. 80). Comme l'écrit très justement le professeur Leroy, « La responsabilité de la puissance publique construite sur le droit commun rejoint, dans son originalité, celle que la jurisprudence française a bâtie délibérément en dehors des prescriptions du Code civil » (p. 334). Dans ces conditions, pourquoi rejeter la référence au moins formelle à l'article 1382? « Si l'efficacité y trouve son compte, il serait sans doute mal venu de s'y opposer au nom d'une logique dont l'absence ne dérange même plus » (p. 335).

Exprimée en termes sans doute un peu énergique, c'est la voix de la sagesse même.

Yves LEJEUNE

(6) Conclusions devant Cass. (1^{re} chambre), 19 décembre 1991, *J.T.*, 1992, 142.

(7) En vertu de l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978, ce régime est déjà applicable aux préposés liés par un contrat de travail. L'an dernier, le gouvernement avait projeté d'établir un système semblable pour les fonctionnaires de police (Doc. parl., Ch., sess. 1990-1991, projet n° 1637/1, art. 47).

(8) Concl. F. Dumon avant Cass., 19 décembre 1980, *R.W.*, 1981-1982, col. 1061; concl. J. Velu avant Cass., 19 décembre 1991, *J.T.*, 1992, 142.