

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	9
PRÉFACE	11
PRINCIPALES ABRÉVIATIONS	15
SOMMAIRE	17
INTRODUCTION GÉNÉRALE	21
SECTION 1. – LES OBSTACLES À LA CONCEPTUALISATION DE LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE EN DROIT DE L’UNION EUROPÉENNE	25
§ 1. – La conception limitée par le juge de l’Union européenne de son office	26
§ 2. – L’absence de référence explicite à la faute dans le droit de la responsabilité de l’Union européenne	29
SECTION 2. – L’OBJET ET LE CHAMP DE LA RECHERCHE	33
§ 1. – Une définition large de la notion de responsabilité sans faute	33
§ 2. – Un champ d’étude limité à la responsabilité publique extracontractuelle de l’Union européenne	37
SECTION 3. – INTÉRÊT ET PROBLÉMATIQUE DE LA RECHERCHE	40
SECTION 4. – MÉTHODOLOGIE ET PLAN DE LA RECHERCHE	48

PARTIE I

LA CONCEPTION DIFFICILE DU PRINCIPE DE RESPONSABILITÉ SANS FAUTE

TITRE I

UN PRINCIPE AUX FORMULATIONS MULTIPLES

CHAPITRE 1 – LA FORMULATION HYPOTHÉTIQUE D'UN PRINCIPE DE RESPONSABILITÉ DU FAIT D'UNE ACTIVITÉ PUBLIQUE LICITE	59
SECTION 1. – L'ÉNONCÉ DE L'HYPOTHÈSE DU PRINCIPE DE RESPONSABILITÉ DU FAIT D'UNE ACTIVITÉ PUBLIQUE LICITE	61
§ 1. – La formulation hypothétique du principe	61
A. – Les obstacles à la reconnaissance de la responsabilité du fait d'une activité publique licite	62
B. – La formulation de l'hypothèse	66
C. – Le rejet de la thèse de la reconnaissance implicite	69
1) Une thèse soutenue par la doctrine et le Tribunal de première instance de l'Union européenne	69
2) Une thèse censurée par la Cour de justice et les avocats généraux	72
§ 2. – Le champ d'application restreint de la responsabilité du fait d'une activité publique licite	74
A. – Un champ d'application incertain	75
1) La thèse de l'exclusion générale de la responsabilité du fait d'une activité publique licite	76
2) La thèse de l'exclusion de la responsabilité publique licite restreinte à l'activité normative impliquant des choix de politique économique	77
3) La fixation du champ d'application autour de la distinction entre l'activité normative et administrative ...	79
B. Un champ d'application réévaluable	81
1) L'intérêt du choix du critère reposant sur la nature de l'activité génératrice du dommage	81
2) La délimitation difficile des domaines de l'activité normative et administrative	85

SECTION 2. – LA VÉRIFICATION DE L’HYPOTHÈSE DE LA RESPONSABILITÉ DU FAIT D’UNE ACTIVITÉ PUBLIQUE LICITE	90
§ 1. – Le choix pertinent de l’interprétation comparative	91
A. – L’intérêt du choix de l’interprétation comparative	91
B. – L’obligation faite au juge de procéder à une étude comparative du droit des États membres	95
§ 2. – La réévaluation de la place de la responsabilité du fait d’une activité publique licite dans les droits nationaux de la responsabilité publique	98
A. – L’évolution des systèmes nationaux de la responsabilité publique	98
1) L’émergence d’un principe de responsabilité du fait d’une activité publique licite dans le droit de plusieurs États membres	101
a) L’indemnisation des préjudices anormaux et spéciaux	101
b) La prise en charge des risques causés ou assumés par la personne publique	104
2) La diversité du champ d’application du principe dans les ordres juridiques nationaux	106
B. – L’appréciation du caractère « commun » du principe de responsabilité du fait d’une activité publique licite	108
1) L’identification d’un principe général commun aux droits des États membres contrariée par l’approche quantitative du commun	111
2) L’identification possible d’un principe général commun aux droits des États membres suivant une approche qualitative du commun	113
a) L’identification d’une présomption de similitude	114
b) L’évaluation des droits nationaux de la responsabilité publique	116
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	120
 CHAPITRE 2 – L’ÉLABORATION PROGRESSIVE D’UNE RESPONSABILITÉ SANS FAUTE DU FAIT D’UNE ATTEINTE DISPROPORTIONNÉE AUX DROITS FONDAMENTAUX	 123
SECTION 1. – LA FORMULATION DE LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE DU FAIT D’UNE ATTEINTE DISPROPORTIONNÉE AUX DROITS FONDAMENTAUX GARANTIS PAR L’UNION EUROPÉENNE	124

§ 1. – La reconnaissance du droit à l'indemnisation des dommages causés par une atteinte substantielle au droit de propriété	125
A. – L'existence d'un consensus européen sur l'indemnisation des dommages causés par une atteinte substantielle au droit de propriété	126
1) Le principe général d'indemnisation des expropriations	126
2) Le principe général d'indemnisation des atteintes substantielles au droit de propriété	129
B. – La reconnaissance d'un principe de responsabilité du fait du non-respect de l'obligation de compensation des atteintes substantielles au droit de propriété	132
1) La réticence initiale liée à l'assimilation à la responsabilité du fait d'une activité publique licite	134
2) La reconnaissance d'un droit à l'indemnisation des dommages causés par une atteinte substantielle au droit de propriété	138
§ 2. – L'observation d'une tendance à la généralisation du droit à l'indemnisation des atteintes disproportionnées à d'autres droits fondamentaux	143
A. – La formulation du principe de l'indemnisation du fait d'une atteinte au droit d'accès à la sécurité sociale et aux prestations sociales	143
B. – L'évocation d'une jurisprudence ancienne : le principe de l'indemnisation des préjudices causés par l'absence de compensation d'une atteinte au principe de confiance légitime ..	145
SECTION 2. – LE RATTACHEMENT DE LA RESPONSABILITÉ DU FAIT D'UNE ATTEINTE NON FAUTIVE AUX DROITS FONDAMENTAUX AU PRINCIPE DE RESPONSABILITÉ SANS FAUTE	148
§1. – L'atteinte aux droits fondamentaux détachable de la notion de faute	148
§2. – Le rattachement au principe de responsabilité pour illégalité	150
A. – L'affiliation initiale à la responsabilité du fait d'une activité publique licite	150
B. – L'affiliation récente au principe de responsabilité pour illégalité	152
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	155
CONCLUSION DU TITRE I	157

TITRE II
L'IDENTIFICATION DÉLICATE
DES FONDEMENTS DE LA RESPONSABILITÉ
SANS FAUTE

CHAPITRE 1 – L'IDENTIFICATION DU FONDEMENT CLASSIQUE DE LA RUPTURE DE L'ÉGALITÉ DEVANT LES CHARGES PUBLIQUES	163
SECTION 1. – UN FONDEMENT PARTIEL DE LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE DÉDUIT DE LA JURISPRUDENCE	165
§1. – Un fondement influencé par les modèles nationaux de responsabilité sans faute	165
A. – L'influence du modèle français de la responsabilité sans faute fondé sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques	168
1) Des références récurrentes à la rupture de l'égalité devant les charges publiques	170
2) Des références marginales à la théorie du risque	173
B. – L'influence du modèle allemand du sacrifice spécial	177
§2. – La réception partielle du fondement par la Cour de justice de l'Union européenne	180
A. – Un fondement possible de la responsabilité du fait d'une activité publique licite	180
1) La rupture de l'égalité devant les charges publiques inhérentes à la spécialité du préjudice	183
2) La rupture de l'égalité révélée par l'anormalité du préjudice	185
B. – Un fondement insuffisant de la responsabilité du fait d'une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux	187
SECTION 2. – UN FONDEMENT ADAPTÉ À LA CONCEPTION EUROPÉENNE DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT	189
§1. – La portée de l'idée d'égalité devant les charges publiques en droit de l'Union européenne	191
A. – La formulation sectorielle de l'idée d'égalité des citoyens devant les charges publiques	192
1) L'égalité devant les charges publiques dans les politiques de « solidarité »	192

2) L'égalité devant les charges publiques dans le droit de la fonction publique	197
B. – Une idée découlant du principe général d'égalité de traitement	201
§2. – Le contenu limité de l'idée d'égalité devant les charges publiques en droit de l'Union européenne	202
A. – Une idée associée à la conception libérale du principe d'égalité de traitement	203
B. – Une idée en puissance associée à la conception solidaire embryonnaire du principe de l'égalité de traitement	206
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	209
 CHAPITRE 2 – LA DÉCOUVERTE DU FONDEMENT ORIGINAL DE LA RUPTURE DE LA PROPORTIONNALITÉ	211
SECTION 1. – UN FONDEMENT DÉDUCTIBLE DE LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE	213
§1. – Les différentes approches du principe de proportionnalité	213
§2. – Un fondement déductible des conditions d'engagement de la responsabilité sans faute	216
A. – Un fondement manifeste de la responsabilité du fait d'une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux	217
1) Un fondement déduit de la notion d'atteinte au contenu essentiel des droits fondamentaux	218
2) L'absence de compensation des effets prévisibles d'une activité publique portant atteinte à un droit fondamental	221
B. – Un fondement envisageable de la responsabilité du fait d'une activité publique licite	224
SECTION 2. – UN FONDEMENT ENRACINÉ DANS LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE	225
§1. – Un fondement lié au principe structurel de l'État de droit et de la protection des droits fondamentaux	226
§2. – Un fondement en accord avec la conception du rapport entre l'autorité publique de l'Union européenne et les administrés européens	229
A. – Un fondement reflétant le rapport entre l'autorité publique et les administrés européens	230
B. – Un fondement en accord avec la place du juge dans l'ordre juridique de l'Union européenne	232

CONCLUSION DU CHAPITRE 2	235
CONCLUSION DU TITRE II	237

CONCLUSION DE LA PARTIE I

PARTIE II

L'AMÉNAGEMENT IMPARFAIT DES RÉGIMES DE RESPONSABILITÉ SANS FAUTE

TITRE I

L'INTERPRÉTATION RIGOUREUSE DES CONDITIONS DU BIEN-FONDÉ DE LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE

CHAPITRE 1 – L'APPRÉCIATION RESTRICTIVE DU DOMMAGE RÉPARABLE	247
SECTION 1. – L'APPRÉCIATION RELATIVEMENT SOUPLE DES CRITÈRES COMMUNS À TOUS LES RÉGIMES DE RESPONSABILITÉ DE L'UNION EUROPÉENNE	249
§1. – L'appréciation souple de l'existence du préjudice indemnisable	250
A. – L'interprétation conciliante des critères de réalité et de certitude du dommage	250
B. – L'interprétation souple du caractère évaluable du dommage	254
§2. – L'exigence restrictive de la preuve d'une lésion d'une situation protégée juridiquement	259
A. – L'atteinte à un « simple intérêt » non constitutive d'un dommage indemnisable	260
B. – La lésion d'un droit objectif non constitutive d'un dommage indemnisable	265
SECTION 2. – L'APPRÉCIATION RIGOUREUSE DES CRITÈRES PROPRES AUX RÉGIMES DE RESPONSABILITÉ SANS FAUTE	271
§1. – L'appréciation sévère de l'anormalité et de la spécialité du dommage dans le régime de responsabilité du fait d'une activité publique licite	272

A. – La preuve excessivement difficile voire impossible de la spécialité du préjudice	273
B. – L'appréciation stricte de l'anormalité du préjudice	277
1) La prévisibilité du dommage	278
2) La gravité du dommage	283
C. – Le caractère cumulatif de l'anormalité et de la spécialité	286
§ 2. – L'appréciation limitée de l'atteinte disproportionnée à un droit fondamental	287
A. – L'intérêt porté à l'objectif d'intérêt général poursuivi par les institutions de l'Union européenne	289
B. – Le contrôle artificiel de la proportionnalité stricto sensu	292
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	295
CHAPITRE 2 – L'APPRÉCIATION INCERTAINE DU LIEN DE CAUSALITÉ	297
SECTION 1. – LA CONCEPTION ÉTROITE DU LIEN DE CAUSALITÉ JURIDIQUE ENTRE LE FAIT GÉNÉRATEUR ET LE DOMMAGE	298
§1. – L'établissement strict de la causalité entre le dommage et le fait générateur imputable à l'Union européenne	300
A. – L'identification de la « cause déterminante »	301
1) La prévalence de la théorie de la causalité adéquate	301
2) Les concessions faites à la théorie de l'équivalence des conditions au nom de l'équité et de la protection de l'État de droit	304
B. – L'exigence d'un dommage suffisamment direct	306
§ 2. – L'appréciation souple des causes d'exonération de la responsabilité	308
A. – L'appréciation souple de la causalité entre le comportement de la victime et le dommage	309
1) Le non-respect du devoir de prudence	310
2) Le non-respect du devoir de connaissance	315
B. – L'appréciation souple de la causalité entre les causes extérieures et le dommage	318
1) Le fait d'un tiers	318
2) La force majeure	320
SECTION 2. – L'IMPUTATION COMPLEXE DU DOMMAGE À L'UNION EUROPÉENNE	322
§ 1. – La dimension externe de l'imputation des dommages à l'Union européenne	324

A. – L'imputation exclusive du fait générateur à une entité publique défavorable à l'engagement de la responsabilité de l'Union européenne	325
1) L'imputation privilégiée du fait générateur du dommage aux États membres dans l'exercice de la fonction d'administration	325
2) L'imputation (presque) impossible des faits générateurs pris dans un processus relevant du droit international	329
a) L'impossible imputation des actes pris par des organisations internationales	329
b) La possibilité nouvelle de l'imputation des comportements pris dans le cadre d'une organisation internationale	333
3) L'imputation restreinte du fait générateur aux agents de l'Union européenne	335
B. – Un mécanisme de coresponsabilité impropre à la protection des droits des particuliers	336
§ 2. – La détermination de la personne publique ayant la charge de la réparation	339
A. – L'interprétation large de la notion d'institution au sens de l'article 340, alinéa 2, du traité FUE	340
B. – L'imputation différenciée des activités causées par les organismes de l'Union européenne	344
1) L'imputation de l'activité des organismes dont l'activité est rattachable à celle des institutions de l'Union européenne	345
2) Les organes et organismes indépendants : la responsabilité des agences décentralisées	347
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	351
CONCLUSION DU TITRE I	353

TITRE II
L'INTÉGRATION PERFECTIBLE
DE LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE
DANS LA SYSTÉMATIQUE DES VOIES DE DROIT

CHAPITRE 1 – L'ARTICULATION RÉUSSIE DES RÉGIMES DE RESPONSABILITÉ SANS FAUTE AVEC LE RÉGIME DE RESPONSABILITÉ POUR FAUTE	357
SECTION 1. – LA VARIABILITÉ DES RÈGLES DE RECEVABILITÉ DU MOYEN DE LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE	358
§ 1. – L'autonomie du moyen fondé sur la responsabilité du fait d'une activité publique licite	360
A. – L'invocation du moyen de la responsabilité du fait d'une activité publique licite par les parties au litige	361
1) La nouveauté du moyen de la responsabilité sans faute	361
2) L'exposé sommaire du moyen fondé sur la responsabilité du fait d'une activité publique licite	364
B. – L'absence de pouvoir de relever d'office les moyens tirés de la responsabilité sans faute	367
§ 2. – L'assimilation du moyen de la responsabilité du fait d'une atteinte aux droits fondamentaux	370
SECTION 2. – LA COMPLÉMENTARITÉ ET LA SUBSIDIARITÉ DES RÉGIMES DE RESPONSABILITÉ SANS FAUTE	373
§ 1. – La complémentarité des régimes de responsabilité sans faute	374
A. – L'intérêt contesté de l'intégration des régimes de responsabilité sans faute	374
B. – La revalorisation de la fonction compensatoire de la responsabilité	377
§ 2. – La subsidiarité des régimes de responsabilité sans faute	378
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	383
CHAPITRE 2 – L'ARTICULATION PERFECTIBLE DES RÉGIMES DE RESPONSABILITÉ SANS FAUTE AVEC LES VOIES DE DROIT DE CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ	385
SECTION 1. – LES INTERACTIONS ENTRE L'OFFICE DU JUGE DE LA LÉGALITÉ ET DU JUGE DE LA RESPONSABILITÉ CRÉATRICES DE CARENCES DE PROTECTION JURIDICTIONNELLE EFFECTIVE	388

§ 1. – L'identification des défaillances de protection juridictionnelle	389
A. – La limitation modeste de la recevabilité du recours en indemnité	391
B. – L'orientation restrictive de l'interprétation du fait générateur de la responsabilité pour faute	394
1) L'interférence des conditions d'accès des particuliers au juge de la légalité sur l'appréciation du fait générateur de la responsabilité	395
2) L'interférence de la variabilité de l'intensité du contrôle de la légalité sur l'appréciation du fait générateur de la responsabilité	396
a) L'appréciation restrictive de la méconnaissance manifeste et grave des limites qui s'imposent au pouvoir d'appréciation des institutions	397
b) Le développement du critère de la complexité de l'affaire	401
§ 2. – L'existence d'un titre de compétence pour réaménager le recours en indemnité	404
A. – L'absence de compensation des carences de protection juridictionnelle dans le cadre du système des voies de droit de l'Union européenne	405
B. – L'ouverture possible du recours en indemnité	407
1) Une ouverture compatible avec l'interprétation de l'article 340, alinéa 2, du traité FUE	407
2) Une ouverture cohérente avec l'évolution du droit de la responsabilité de et dans l'Union européenne	408
a) La protection des droits reconnus aux particuliers, pilier de la responsabilité des États membres pour violation du droit de l'Union européenne	409
b) Une ouverture cohérente avec le développement du droit de la responsabilité extracontractuelle de l'Union européenne	411
SECTION 2. LA VOCATION INSATISFAITE DES RÉGIMES DE RESPONSABILITÉ SANS FAUTE AU COMBLEMENT DES CARENCES DE PROTECTION JURIDICTIONNELLE EFFECTIVE	414
§ 1. Les insuffisances du régime de responsabilité du fait d'une activité publique licite	415
A. – Le « trompe-l'œil » de l'assouplissement des conditions d'engagement de la responsabilité de l'Union européenne	416

1. La réintégration des restrictions à l'engagement de la responsabilité dans l'appréciation du dommage	416
2. Des pistes de réflexion pour une appréciation plus souple des conditions du bien-fondé de la responsabilité du fait d'une activité publique licite	418
B. – La réévaluation nécessaire du champ d'application du régime de responsabilité du fait d'une activité publique licite	419
§ 2. Les insuffisances du régime de responsabilité du fait d'une atteinte aux droits fondamentaux	424
A. – Un intérêt limité à la simplification de la preuve de l'existence d'un droit ayant pour objet de reconnaître des droits aux particuliers	425
B. Le contrôle perfectible des restrictions aux droits fondamentaux	428
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	431
CONCLUSION DU TITRE II	433

CONCLUSION DE LA PARTIE II

CONCLUSION GÉNÉRALE

ANNEXE 1 – QUESTIONNAIRE DE DROIT COMPARÉ	439
ANNEXE 2 – TABLEAUX STATISTIQUES DES RECOURS EN INDEMNITÉ	443
BIBLIOGRAPHIE	449
TABLE DES DÉCISIONS DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE ET DES CONCLUSIONS DES AVOCATS GÉNÉRAUX	505
INDEX THÉMATIQUE	521
INDEX DES AFFAIRES CITÉES	527