

La responsabilité de l'Etat du fait d'un dysfonctionnement dommageable de la Justice en Allemagne

Textes de référence :

- ✓ Articles § 387 § 840 du BGB
- ✓ Arrêt BGH, Beschl. des Gr. Zivilsenats v. 19.12.1960 - GSZ 1/60
- ✓ Arrêt BGB § 839 — SIPO § 112 — Zivilsenat. Urt. v. 29 Mai 158 i. S.G. (KI.) w. Land H. (Bek I.) III ZR 38/57
- ✓ Articles § 30 - § 34 GG; Articles § 92 - § 98 GG

Table des matières

A. Remarques préliminaires	1
B. Responsabilité de l'Etat dans le domaine de la Justice.....	3
C. Responsabilité de l'Etat pour des dommages causés dans l'exercice du pouvoir judiciaire.....	4
D. Conclusion.....	7

L'objet de cette étude porte sur l'étendue de la responsabilité de l'Etat en cas de dommages causés par la Justice. Il ne s'agit donc pas d'étudier la responsabilité de l'Etat dans les cas de négligence grossière, ni même de dommages intentionnels. Il ne s'agit pas non plus d'étudier les cas de dommages dus à une organisation défectueuse de la Justice.

A. Remarques préliminaires

Il n'existe pas en Allemagne de loi sur la responsabilité de l'Etat; les dispositions relatives à la responsabilité de l'Etat sont au contraire dispersées dans différents textes de loi. Les droits du citoyen face à l'Etat, tel le droit à réparation pour atteinte illégale à la propriété (atteinte équivalente à une expropriation), n'ont pas de fondements juridiques précis. Cependant, leur existence, indépendamment de toute justification doctrinale, est reconnue de manière générale¹.

¹ V. Ossenbühl, Staatshaftungsrecht, 5ème éd., p. 213 et s.

Le droit de la responsabilité de l'Etat est donc un droit prétorien puisqu'il résulte, pour partie, de constructions jurisprudentielles.

Si la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat ne résulte pas d'un acte illégal, c'est-à-dire d'une violation d'un devoir de la puissance publique qui se limiterait à une iniquité des pouvoirs publics, alors tout citoyen peut faire valoir les droits ou les actions suivants :

- ✓ droit à indemnisation pour expropriation ou privation de tout autre droit (autre que la propriété) ; ceci concerne l'exercice légal de la puissance publique;
- ✓ engagement de la responsabilité pour risques (responsabilité objective); cette responsabilité résulte non d'une illégalité, mais d'une situation dangereuse spécifique;
- ✓ engagement de la responsabilité de l'Etat pour risque et droit à indemnisation sociale;
- ✓ droit à restitution ou remboursement, selon les règles du droit administratif;
- ✓ droit à l'encontre des autorités publiques, relativement à leurs actes de droit privé;
- ✓ droits résultant des contrats de droit public ou de toute autre relation de droit administratif.

En Allemagne, l'engagement de la responsabilité de l'Etat pour violation d'une obligation de droit public par la puissance publique, c'est-à-dire la responsabilité de l'Etat pour des actes ou des manquements illégaux, repose sur le principe de la responsabilité dans l'exercice des fonctions (*Amtshaftung*), fondée sur le Code civil (article 839 BGB) et sur la Loi fondamentale (article 34 GG).

La responsabilité dans l'exercice des fonctions signifie, en principe, que l'agent de l'Etat (*Beamte*) assume la responsabilité des actes contraires à ses devoirs. Cette responsabilité personnelle de l'agent de l'Etat est reportée sur l'Etat lui-même en vertu de l'article 34 de la Loi fondamentale. L'Etat n'assume pas une responsabilité qui lui est propre mais celle d'une autre personne.

Ainsi, la responsabilité de l'Etat ne pourra être engagée que dans la mesure où celle de son agent, en tant que personne privée, aura été elle-même engagée. Mais l'agent de l'Etat, en tant que personne privée, ne peut, par exemple, réparer lui-même les dommages résultant d'un exercice illégal de sa fonction. Il n'en est pas habilité. Il devient donc évident que l'étendue du dédommagement exigé de l'agent, et par conséquent de l'Etat, sera limitée à la réparation exigible d'une personne privée.

C'est ce que montre une décision de la haute Chambre de la Cour fédérale de justice allemande du 9 décembre 1960². Sur le fondement de la théorie de la responsabilité dans l'exercice des fonctions (*Amtshaftung*), la Cour a refusé au demandeur, victime d'une atteinte à l'honneur commise par un agent de l'Etat dans l'exercice de ses fonctions, la possibilité d'exiger une indemnisation de la part de cet agent, en tant que personne privée. De ce fait, la

² BGH, 9 déc. 1960, NJW 1961, p. 658 et s.

responsabilité de l'administration employant l'agent, qui aurait été engagée selon l'article 34 de la Loi fondamentale, n'a pas non plus pu être retenue.

Il faut tout de même ajouter que dans cette affaire, la Cour a indiqué comment la victime aurait pu agir pour obtenir la réparation du dommage causé par les propos de l'agent de l'Etat. Elle semble reconnaître l'existence d'un droit spécifique, celui du particulier à l'encontre de l'Etat lui permettant d'obtenir la réparation des suites préjudiciables d'un acte administratif entaché d'illégalité (*Folgenbeseitigungsanspruch*). Dans cette situation particulière de propos diffamatoires tenus par un agent de l'Etat, la décision de la Cour semble ouvrir la possibilité d'engager la responsabilité personnelle de l'agent.

Par ailleurs, ce principe de la «responsabilité reportée» permet à l'Etat de profiter des exonérations de responsabilité dont bénéficient ses agents.

B. Responsabilité de l'Etat dans le domaine de la Justice

D'une manière générale, aucune particularité ne caractérise la responsabilité de l'Etat dans le domaine de la Justice ; cette responsabilité obéit aux règles habituelles applicables à l'exercice de la puissance publique. Il convient donc de se référer aux principes généraux développés en la matière.

Dans le domaine de la Justice, un **principe** important est énoncé à l'article 839 alinéa i du Code civil selon lequel tout agent de l'Etat qui contrevient aux devoirs de sa fonction en tant qu'ils l'obligent envers un tiers est tenu de réparer le dommage qui en résulte.

L'exception la plus importante à ce principe est ici celle de l'article 839 alinéa 2 du Code civil allemand. Cette disposition prévoit:

«Tout agent de l'Etat qui, à l'occasion d'un jugement sur un procès, contrevient aux devoirs de sa fonction n'est responsable du dommage qui en résulte que lorsque cette violation du devoir professionnel est passible d'une peine publique sanctionnée par la procédure pénale. Cette règle n'est pas applicable à un cas de refus ou de retard dans l'exercice de la fonction contraire aux devoirs professionnels >.

Cette cause légale d'exonération est appelée le "privilege du juge" (*Richterprivilege*). Le champ d'application de cette disposition est très large puisqu'il s'étend à toute l'activité des juges statuant dans un procès (*Spruchrichter*), par opposition aux juges chargés des tâches administratives). Il n'y a que quelques rares exceptions.

Le fondement de ce privilege du juge ne résulte pas du principe de l'indépendance de la Justice énoncé à l'article 97 de la Loi fondamentale, mais de l'institution de l'autorité de la chose jugée. Ce privilege du juge doit empêcher de contester, par la voie d'une mise en cause de la

responsabilité du magistrat, une décision de justice ayant acquis force de chose jugée. L'article 839 alinéa 2 du Code civil vise donc à garantir au mieux la sécurité juridique.

La réouverture d'une procédure conclue par un jugement ayant eu force de chose jugée n'est possible que selon les dispositions spécifiques du recours en révision. Le privilège du juge a donc d'avantage pour objectif la protection de la décision de justice plutôt que celle de la personne du juge.

Le privilège du juge s'applique notamment à l'expropriation ou à la privation de tout autre droit (autre que la propriété).

C. Responsabilité de l'Etat pour des dommages causés dans l'exercice du pouvoir judiciaire

La mise en cause de la responsabilité de l'Etat sur le fondement de l'article 839 du Code civil et de l'article 34 de la Loi fondamentale suppose la réunion de plusieurs conditions. Il faut en effet:

- ✓ un agent dans l'exercice de la fonction publique qui lui est confiée;
- ✓ la violation, à l'égard d'un tiers, d'une obligation de service;
- ✓ un dommage résultant de cette Violation;
- ✓ une faute;
- ✓ l'absence de motifs d'exonération de responsabilité³, notamment par la mise en oeuvre du privilège du juge (art. 839 ai. 2 BGB).

Selon l'article 839 al. 2 du Code civil, le privilège du juge ne s'applique pas lorsque la violation de l'obligation de service constitue une infraction pénale.

Concrètement, ces infractions ne peuvent être que: la corruption de juge et la prévarication (c'est-à-dire l'application volontairement incorrecte du droit). En effet, elles supposent que la décision de justice ait été influencée, et ne mérite donc pas d'être protégée. Ces infractions sont définies aux articles 331 alinéa 2, 332 alinéas 2 et 3 et 336 du Code pénal. Dans la mesure où elles sont volontaires, elles doivent être écartées du champ d'application de notre étude.

Le privilège du juge ne peut bénéficier qu'à un agent de l'Etat (*Beamter*).

La notion de « Beamter » limite les bénéficiaires de ce privilège à la catégorie des magistrats des tribunaux publics qui rendent une décision de justice. Il convient ici de noter que

³ V. Ossenbühl, préc., p. 12.

depuis l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale en 1949, l'article 839 alinéa 2 du Code civil a été vidé d'une partie de son champ d'application. En effet, aux origines du Code, des textes de loi pouvaient qualifier des décisions administratives de «jugements» et donc étendaient le privilège du juge à des administrations non judiciaires. Aujourd'hui en revanche, l'exercice de la Justice appartient exclusivement aux tribunaux selon l'article 92 de la Loi fondamentale. Les administrations du pouvoir exécutif ne peuvent donc plus rendre de décisions à caractère judiciaire et ne peuvent par conséquent bénéficier du privilège de l'article 839 BGB.

Par «tribunal public» il faut entendre tout organe indépendant, créé par l'Etat, et investi du pouvoir de décider, en application des lois et dans le respect d'une procédure, de la solution à donner à un litige. Ces litiges peuvent porter sur la réclamation ou la contestation d'un droit ou sur des affaires pénales, disciplinaires ou professionnelles⁴.

La notion de juge doit être entendue largement. Sont considérés comme «juges» au sens de l'article 839 alinéa 2 du Code civil non seulement les juges professionnels, mais aussi les juges à titre honorifique. Ces derniers peuvent être par exemple les juges-asseesseurs des tribunaux cantonaux et régionaux⁴ en matière pénale, ou encore les juges consulaires au sens du Code allemand de l'organisation judiciaire (GVG - *Gerichtsverfassungsgesetz*) et de la Loi portant sur l'organisation des tribunaux du travail (ArbGG - *Arbeitsgerichtsgesetz*).

La notion de jugement (*Urteil*) selon l'article 839 alinéa 2 du Code civil a elle aussi évoluée dans le temps. Nombre de décisions qui étaient autrefois qualifiées de jugements doivent être considérées aujourd'hui comme de simples résolutions (*Beschluss*). Ceci résulte du fait que la solution de certains litiges implique de suivre non plus le Code de procédure civile, mais les règles de procédure applicables aux juridictions gracieuses.

La notion de jugement s'étend donc à ces nouvelles situations en englobant les décisions des tribunaux recevant formellement la qualification de jugement (*Entscheidungen*), ainsi que toute sentence faisant fonction de jugement (*Urteilsvertretende Erkenntnisse*).

Selon la doctrine allemande, doivent donc être considérés comme des jugements au sens de l'article 839 alinéa 2 du Code civil toutes les décisions qui :

- ✓ concluent une instance ou un procès à l'issue d'une procédure en répondant à une question de droit, et
- ✓ réunissent toutes les conditions techniques nécessaires à un jugement (garantie des droits de la défense, production de preuves, motivation de la sentence)⁵.

Les décisions qui constituent des jugements au sens de l'article 839 alinéa i du Code civil peuvent être:

⁴ Kart Schäffer, *in* Staudinger BGB, 12^{ème} éd., article 839, n° 431. correspondant aux tribunaux d'instance et de grande instance du droit français.

⁵ V. Karl Schäfer, préc., n°445.

- ✓ Les décisions de condamnation aux dépens selon l'article 91a du Code de procédure civile. Ce sont des décisions qui interviennent lorsque la procédure est conclue.
- ✓ Les décisions qui placent ou refusent de placer une personne sous tutelle selon l'article 645 du Code de procédure civile
- ✓ En matière pénale, les décisions qui rejettent un pourvoi en cassation selon l'article 349 du Code de procédure pénale. Il en va de même des décisions qui ont pour effet de classer sans suite une affaire ou de refuser la plainte portée par un particulier; ceci se justifie par l'article 111 du Code de procédure pénale. Ainsi quand une décision a classé une affaire sans suite, une nouvelle plainte ne pourra être accueillie que sur le fondement de nouveaux éléments et de nouvelles preuves. Sont aussi des jugements les décisions relatives à la répartition des frais nécessaires à la procédure selon l'article 464 du Code de procédure pénale, ou encore les décisions relatives à un dédommagement suite à des mesures prises dans le cadre d'une poursuite répressive, selon l'article 8 de la loi pénale d'indemnisation.
- ✓ Dans le domaine des juridictions gracieuses, nous avons vu que les décisions peuvent également être des jugements au sens de l'article 839 alinéa 1 du Code civil. Cette qualification est à rechercher dans chaque cas d'espèce.

Les décisions qui ne peuvent être des jugements au sens de l'article 839 alinéa 1 du Code civil sont les suivantes :

- ✓ Tous les jugements avant-dire-droit intervenant dans une procédure, même lorsqu'ils se présentent formellement comme une décision. Il en va ainsi des décisions ordonnant d'apporter une preuve ou encore de celles fixant le montant des litiges. Ces décisions ne clôturent pas une instance ; elles ne peuvent être dotées de l'autorité de la chose jugée.
- ✓ Les mandats d'arrêts et les ordres d'internements en application des articles 112 et suivants et 126a du Code de procédure pénale, les décisions provisoires de retrait du permis de conduire (article 111a du Code de procédure pénale) et les saisies et perquisitions (articles 98 et 105 du Code de procédure pénale), qui ne sont que des mesures de sûreté provisoires et peuvent être modifiées à tout moment.

Les ordonnances en référé et les saisies conservatoires (article 916 et suivants du Code de procédure civile) peuvent aboutir, selon les situations, soit à un jugement soit une ordonnance. Une ordonnance en référé pourra faire l'objet d'un recours. La décision sur une demande de saisie conservatoire ne conclut pas l'instance.

C'est aussi le cas des jugements rendus par défaut contre lesquels un recours est possible. Ces derniers sont cependant considérés comme des jugements au sens de l'article 839 alinéa 2 phrase 1 du Code civil.

Il faut aussi préciser quelles sont les activités du juge qui sont visées par le privilège de l'article 839 alinéa 2 du Code civil. En effet, les termes de la loi énoncent que la protection est accordée «à l'occasion d'un jugement sur un procès ». Le privilège protège donc le juge non seulement quand il rend un jugement mais aussi pour toutes ses activités qui sont objectivement liées à la solution du litige.

Sont ainsi protégées toutes les erreurs de procédure préalables au jugement qui, compte tenu de la décision, peuvent avoir des effets négatifs pour la personne concernée. C'est le cas par exemple d'une instruction insuffisante, de la négligence d'éléments de preuve, ou encore le fait de traiter comme incontestables les allégations d'une partie qui s'avèrent en réalité litigieuses. Cependant, des fautes similaires, commises à l'occasion de la procédure de condamnation aux dépens ne sont pas protégées, car cette procédure se clôture par la décision sur la liquidation des dépens (et qui n'est donc pas objectivement liée à la solution du litige).

Le privilège est opposable aux parties à un procès, c'est-à-dire au demandeur et au défendeur dans une procédure civile, et à la personne mise en examen dans une procédure pénale. Il est aussi opposable aux tiers. Ceux-ci ne peuvent exiger aucune indemnisation pour atteinte à la propriété ou à tout autre droit.

Une illustration en est donnée dans le cas d'une procédure pénale, où un juge, qui fait la lecture de prétendus antécédents judiciaires d'un tiers, entraînant des répercussions sur le jugement, bénéficie du privilège de l'article 839 alinéa 2 du Code civil.

Le privilège du juge ne s'applique pas en cas d'omission ou de retard contraire aux obligations de la fonction. L'Etat est donc responsable chaque fois que le juge s'abstient alors qu'il a l'obligation d'intervenir.

D. Conclusion

Le droit allemand de la responsabilité de l'Etat ne présente donc pas de spécificité pour le domaine de la justice. La seule particularité notable est le privilège du juge de l'article 839 alinéa 2 du Code civil. L'objectif de cette disposition est de protéger l'indépendance de la justice en garantissant la sécurité et la paix judiciaires. Les décisions qui ont l'autorité de la chose jugée ne peuvent être contestées par la mise en cause de la responsabilité de l'auteur du jugement. La protection de ce privilège s'oppose aussi à d'autres réclamations pour toute atteinte à un droit.

Il est indifférent pour la responsabilité de l'Etat que l'auteur du dommage soit un fonctionnaire ou une autre catégorie d'agent de l'Etat, ou encore un policier en fonction. Il est aussi indifférent qu'un tiers ou que l'Etat subisse lui-même le dommage, c'est-à-dire que la victime soit elle-même un agent de l'Etat.

Quand le dommage apparaît dans le cadre d'une procédure, il faut rechercher si les décisions du juge qui ont été la cause de ce dommage sont objectivement liées à la solution du litige. Si ce n'est pas le cas, le privilège du juge ne s'applique pas et la responsabilité du juge peut être engagée selon les principes généraux du droit de la responsabilité⁶. Si le ministère public

⁶ Par exemple, si un juge pénal à l'occasion d'une instruction dépose un mandat d'arrêt, il engage sa responsabilité sans bénéficier du privilège du juge.

pendant l'instruction délivre à la presse des informations, qui peuvent être objectivement vraies mais qui laissent croire à la culpabilité de la personne mise en examen alors il engage sa responsabilité donc celle de l'Etat. Ceci s'applique aussi aux erreurs commises à l'occasion d'une perquisition ou d'une saisie⁷.

Quand le dommage résulte du jugement lui-même, alors le privilège du juge s'applique nécessairement.

Les règles applicables à la responsabilité de l'Etat ne diffèrent pas selon la nature civile, pénale et administrative de la juridiction. Les particularités dépendent plutôt du déroulement de la procédure. Autant pour un procès civil que pour un procès administratif, les actes du tribunal qui ne bénéficient pas du privilège du juge sont peu nombreux. Pour un procès pénal, la situation est différente car ni la police ni le ministère public ne sont protégés par ce privilège. Aussi, l'activité du juge d'instruction qui, par exemple, dépose un mandat d'arrêt ne peut être liée objectivement à la solution d'un procès. De même, pour une perquisition, une saisie, le retrait provisoire d'un permis de conduire et pour toute autre décision comparable, le privilège du juge ne s'applique pas car il s'agit de décisions temporaires rendues en vue de conserver une situation donnée. La responsabilité de l'Etat est alors soumise aux règles habituelles.

⁷ Le ministère public et le juge d'instruction sont soumis à une obligation d'agir avec soin et diligence. A ce propos la cour de cassation, dans une décision du 29 mai 1958, ayant considéré que le ministère public ainsi que le juge d'instruction avaient contrevenu à cette obligation, avait cependant dénié toute responsabilité à ces derniers car un tribunal collégial n'a pas considéré, lui, que ces agissements étaient contraires à l'obligation.