

ARRÊT DE LA COUR  
DU 10 JUILLET 1969<sup>1</sup>

Claude Sayag et S.A. Zurich contre Jean-Pierre Leduc,  
Denise Thonnon et S.A. La Concorde  
(demande de décision préjudicielle,  
formée par la Cour de cassation de Belgique)

Affaire 9-69

Sommaire

*Communauté C.E.E.A. — Responsabilité non contractuelle — Réparation des dommages causés par les agents de la Communauté dans l'exercice de leurs fonctions — Conduite par un agent d'une voiture personnelle pendant le service — Activité en principe non comprise dans l'exercice par cet agent de ses fonctions (Traité C.E.E.A., art. 188)*

L'exercice des fonctions au sens de l'article 188, alinéa 2, du traité C.E.E.A. ne comprend pas, en principe, l'utilisation par un agent de la Communauté de sa voiture personnelle lors de l'accomplissement de son service, excepté en

cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles si impérieuses que, sans l'utilisation par l'agent d'un moyen de transport personnel, la Communauté n'aurait pu exécuter les missions qui lui sont confiées.

Dans l'affaire 9-69

ayant pour objet la demande adressée à la Cour, en application de l'article 150 du traité C.E.E.A., par la Cour de cassation de Belgique, et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant ladite juridiction

entre

- 1) CLAUDE SAYAG, prévenu,
- 2) Société anonyme ZURICH, partie intervenante volontairement,

<sup>1</sup> — Langue de procédure : le français.

et

- 1) JEAN-PIERRE LEDUC,
- 2) son épouse, DENISE THONNON,
- 3) Société anonyme d'assurance LA CONCORDE, parties civiles,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 188, alinéa 2, et 151 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique,

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, A. Trabucchi (rapporteur) et J. Mertens de Wilmars, présidents de chambre, A. M. Donner, W. Strauß, R. Monaco et P. Pescatore, juges, J. Gand, avocat général, A. Van Houtte, greffier,

rend le présent

## ARRÊT

### Points de fait et de droit

#### I — Faits et procédure

Attendu que les faits et le déroulement de la procédure peuvent être résumés comme suit :

M. Claude Sayag, fonctionnaire de la Communauté européenne de l'énergie atomique, a causé un accident de circulation, le 25 novembre 1963, en Belgique, alors qu'il se rendait, au volant de sa voiture personnelle, de Bruxelles à Mol. Il était muni d'un ordre de mission prévoyant l'usage de sa voiture.

MM. Jean Leduc et Arnold van Hassen, passagers de la voiture de M. Sayag, ont été blessés lors de cet accident.

Poursuivi devant la juridiction belge, M. Sayag a contesté la recevabilité des poursuites en excipant de l'immunité

de juridiction prévue à l'article 11 du protocole sur les privilèges et immunités de la C.E.E.A, et en invoquant, en outre, l'article 188, alinéa 2, du traité Euratom, selon lequel la Communauté est seule responsable d'un acte accompli par un de ses agents dans l'exercice de ses fonctions, et la Cour de justice est la seule juridiction compétente dans cette matière.

Ces exceptions ayant été rejetées par le tribunal correctionnel de Bruxelles et par la cour d'appel, la Cour de cassation belge, saisie d'un pourvoi contre cet arrêt, a d'abord demandé à la Cour de justice des Communautés européennes de statuer, à titre préjudiciel, sur le problème de l'immunité de juridiction. L'arrêt répondant à cette première question (affaire 5-68) a été rendu le

11 juillet 1968. La Cour de cassation a considéré que cet arrêt, tout en permettant de conclure que M. Sayag ne jouissait pas, à l'occasion de cet accident, de l'immunité de juridiction prévue par l'article 11, a, du protocole sur les privilèges et immunités de la C.E.E.A., ne préjuge pas la responsabilité éventuelle de la Communauté. Par conséquent, la Cour de cassation, par arrêt du 17 février 1969, parvenu au greffe de la Cour le 20 février 1969, a décidé de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice des Communautés européennes ait statué, à titre préjudiciel,

« sur l'interprétation à donner aux articles 188, alinéa 2, et 151 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, en définissant le sens de l'expression « dans l'exercice de leurs fonctions », et, pour le cas où un fait dommageable aurait été commis dans l'exercice de ses fonctions par un agent n'ayant pas agi en qualité officielle, en disant si ce fait donne ouverture à la responsabilité personnelle de l'agent ou si cette responsabilité est absorbée par celle de la Communauté, et éventuellement en précisant le régime juridique applicable à l'action en responsabilité contre l'agent et son assureur et en disant si la juridiction compétente pour connaître de cette action est exclusivement celle prévue par l'article 151 du traité ».

Conformément à l'article 21 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la C.E.E.A., les demandeurs et les défenderesses au principal, la Commission des Communautés européennes et le gouvernement belge ont déposé des observations écrites.

L'audience a eu lieu le 11 juin 1969.

L'avocat général a présenté ses conclusions le 1<sup>er</sup> juillet 1969.

## II — Résumé des observations présentées en vertu de l'article 21 du statut

Attendu que les observations présentées en vertu de l'article 21 du statut de la

Cour peuvent être résumées comme suit :

### A — Quant à l'interprétation de l'expression « dans l'exercice de leurs fonctions »

Les demandeurs au principal observent que la jurisprudence des différents pays membres admet très largement la notion de faute commise par des organes de l'administration dans l'exercice de leurs fonctions.

Quant au droit communautaire, les demandeurs soulignent que l'article 188, alinéa 2, du traité Euratom visant les actes accomplis par les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, a un champ d'application plus large que l'article 11, a, du protocole sur les privilèges et immunités prévoyant l'immunité de juridiction pour les seuls actes accomplis par les fonctionnaires en leur qualité officielle.

Il ressort d'ailleurs également de l'arrêt du 11 juillet 1968 de la Cour de justice dans l'affaire 5-68 que, lors de l'accident dont il s'agit, M. Sayag était dans l'exercice de ses fonctions. Cet arrêt constate en effet qu'« il conduisait, lors de l'accomplissement de son service, son véhicule automobile personnel ». Les défenderesses au principal observent que la jurisprudence nationale à laquelle M. Sayag se réfère, et qui admet assez facilement que l'acte fautif relève des fonctions d'un agent public, paraît s'être développée à propos d'espèces où il était fait usage de véhicules de l'administration. On ne saurait soutenir que M. Sayag était obligé d'utiliser sa voiture personnelle à l'occasion de sa mission. Il convient de limiter la portée de l'expression « dans l'exercice de ses fonctions » au cas où un fonctionnaire accomplit, fût-ce fautivement, un acte relevant, en soi, des attributions spécifiques qui lui ont été conférées par la Communauté.

Le gouvernement belge estime que les termes « en leur qualité officielle » et les termes « dans l'exercice de leurs fonctions » ont la même portée juridique dans le système établi par le traité

C.E.E.A. et le protocole sur les privilèges et immunités.

La corrélation établie entre l'article 11 du protocole et l'article 188, alinéa 2, du traité Euratom visant à permettre aux victimes d'un dommage qui se voient opposer l'immunité de juridiction d'un fonctionnaire de la Communauté de se retourner contre celle-ci, impliquerait que ces deux articles visent la même éventualité, à savoir qu'un agent de la Communauté a agi dans l'exercice des fonctions correspondant à sa qualité officielle.

Cette conclusion serait confirmée par le fait que divers protocoles relatifs aux privilèges et immunités d'institutions internationales emploient indifféremment les deux expressions susvisées.

L'utilisation volontaire faite par un fonctionnaire de sa voiture personnelle ne saurait partant être considérée comme un acte relevant de l'exercice de ses fonctions.

La *Commission des Communautés européennes* souligne le caractère tout à fait marginal, par rapport à la mission des Communautés et à la responsabilité qu'elles pourraient assumer dans l'exécution de leurs tâches spécifiques, du problème de la responsabilité pour accident de circulation dont le juge belge a été saisi. Les règles du traité sur la responsabilité et l'attribution de compétence à la Cour n'ont pas été conçues en fonction de cas de cette nature, mais elles ont essentiellement pour but de déterminer la responsabilité des Communautés dans l'accomplissement de leurs tâches de réglementation, d'administration, de contrôle et de redressement et, à titre très subsidiaire seulement, de réparer les dommages causés par des faits matériels.

La circonstance que depuis la création des Communautés aucune action judiciaire n'a été introduite afin de mettre en cause la responsabilité des Communautés pour des accidents provoqués par des fonctionnaires employant leur véhicule pour se rendre sur les lieux où ils sont appelés à accomplir leur tâche, constitue, selon la Commission, un

indice important du fait que les solutions juridiques apportées aux problèmes liés à des accidents survenus en de telles circonstances sont objectivement adéquates.

La Commission affirme que ses fonctionnaires et agents ne sont jamais tenus de mettre en œuvre des moyens matériels qui leur sont propres pour accomplir leurs tâches. Si un fonctionnaire préfère utiliser sa propre voiture plutôt que les moyens de transport publics, il le fait librement pour des raisons de commodité qui lui sont personnelles et qui ne sauraient conduire à faire engager la responsabilité de son institution. C'est ainsi que l'article 12, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut dispose que le fonctionnaire autorisé à employer sa voiture personnelle pour effectuer une mission conserve l'entière responsabilité des accidents, tant pour lui-même que pour les tiers. Cette disposition constitue une règle spéciale et dérogoire par rapport à la règle générale de l'article 22 du statut selon laquelle le fonctionnaire ne peut être tenu de réparer le préjudice qu'il a causé à la Communauté qu'en cas de faute personnelle grave. Dans les cas visés par l'article 12, paragraphe 4 susdit, si la Communauté se trouvait amenée à indemniser le tiers, elle pourrait recouvrer à l'encontre de son fonctionnaire la totalité de ce qu'elle aurait versé.

Afin de vérifier le fondement de cette réglementation spéciale, la Commission s'attache tout d'abord à préciser la portée de l'expression « principes généraux communs aux droits des États membres ». Elle s'oppose à l'exigence de la recherche dans les droits nationaux d'un dénominateur commun et affirme que les principes généraux communs aux droits des États membres ne peuvent constituer qu'une source subsidiaire du droit communautaire, la responsabilité de la Communauté devant être déterminée en premier lieu par les règles du droit communautaire et par les exigences propres des Communautés européennes.

Quant aux tendances générales qui se dégagent des droits nationaux en cette matière, la Commission reconnaît que les juridictions des États membres, à l'exception de la jurisprudence allemande, donnent à la notion d'« exercice des fonctions » une interprétation très large, et cela essentiellement pour mettre les victimes en présence d'un débiteur solvable. Toutefois, les décisions des juges nationaux relatives à des accidents de la circulation concernent, dans la quasi-totalité des cas, des accidents causés par des véhicules de l'administration. Les décisions jurisprudentielles relatives à des accidents causés par des voitures personnelles des fonctionnaires sont, par contre, extrêmement rares. Dans la plupart des cas, le contentieux relatif à de tels accidents demeure dans la sphère du droit privé et est absorbé par le mécanisme de l'assurance, cela en vertu notamment de dispositions législatives ou réglementaires spéciales prévoyant soit l'obligation du fonctionnaire d'assumer les risques de responsabilité civile, soit l'obligation de tenir l'État indemne de toute action en responsabilité.

De l'examen de ces réglementations nationales, la Commission dégage une tendance générale en droit à trouver des solutions spécifiques pour le problème des accidents de la circulation. C'est dans le cadre de cette tendance générale qu'on doit placer le système dérogatoire prévu par l'article 12, paragraphe 4, de l'annexe VII du statut. Lorsqu'un dommage est imputé à la Communauté, celle-ci échappe à la fois au juge national et à l'application du droit national. En raison du caractère dérogatoire de ces deux exceptions au droit commun, une interprétation restrictive de la relative compétence d'attribution correspondante de la Communauté s'imposerait. Lorsque l'acte dommageable est le fait d'un fonctionnaire déterminé, il faudra, pour que ces exceptions au droit commun soient justifiées, que l'acte ait été le fait de la Communauté elle-même dans l'exercice de ses prérogatives ou qu'il

ait été nécessaire pour la marche des services.

Dans le cas d'un accident causé par un fonctionnaire utilisant volontairement sa voiture personnelle au cours d'une mission, le lien entre les nécessités du service et l'acte dommageable se trouve rompu, dès lors que cette utilisation n'était pas imposée par les circonstances dans lesquelles le fonctionnaire devait exercer ses fonctions.

En tenant compte de cela et du fait que les règles d'indemnisation du dommage causé par des voitures ne présentent aucun intérêt communautaire, au stade actuel de l'intégration européenne, la Commission estime qu'il n'y a pas de raisons pour soumettre au droit communautaire et à la compétence de la Cour de justice des cas de ce genre.

La Commission observe que son interprétation du concept d'« exercice des fonctions » finit ainsi par s'identifier avec la définition que la Cour, dans son arrêt 5-68, a donnée de l'acte accompli « en qualité officielle ». Cette identité, qui se retrouverait d'ailleurs dans d'autres accords créant des organisations internationales, serait de nature à simplifier le règlement des problèmes dont il s'agit, car chaque fois que les conditions d'application de l'article 188, alinéa 2, seraient réunies, le fonctionnaire serait protégé par l'immunité de juridiction. La levée d'immunité aurait pour conséquence de limiter la poursuite contre le fonctionnaire à sa seule responsabilité pénale.

Dans ses observations orales, la Commission a toutefois limité la portée de cette identification, en affirmant que celle-ci a été énoncée notamment pour le cas où un fonctionnaire fait usage de sa voiture personnelle, et qu'elle ne saurait valoir dans toutes les autres hypothèses.

*B — Quant à la responsabilité personnelle de l'agent ayant commis un acte dommageable dans l'exercice de ses fonctions*

Les demandeurs au principal estiment que le fait que les pays membres ont modifié l'article 40 du traité C.E.C.A., qui

prévoyait une responsabilité personnelle de l'agent, pour en aligner la rédaction sur celle des articles 215 du traité C.E.E. et 188 du traité C.E.E.A., démontre que, dans l'esprit des auteurs du traité, seule la Communauté peut être responsable des dommages résultant d'une faute commise par un agent dans l'exercice de ses fonctions. La responsabilité personnelle des agents pour ces mêmes dommages serait donc exclue. Une solution différente entraînerait plusieurs inconvénients, notamment la possibilité de contrariété de décisions judiciaires, dès lors qu'on admet que la Cour de justice ne serait pas compétente pour connaître de l'action en responsabilité dirigée contre un agent personnellement.

L'article 12 de l'annexe VII du statut des fonctionnaires serait illégal parce qu'en opposition avec l'article 188, alinéa 2, du traité Euratom.

Subsidiairement, les demandeurs au principal soutiennent que la disposition susvisée ne viserait que le cas du fonctionnaire « autorisé » à utiliser son véhicule personnel, et qu'en raison de son caractère dérogatoire elle ne pourrait s'appliquer au cas d'un fonctionnaire qui, comme M. Sayag, aurait reçu l'ordre d'utiliser son véhicule personnel.

Les *défenderesses au principal* estiment par contre que l'élimination de la responsabilité personnelle de l'agent marquerait une régression par rapport à l'orientation générale des droits nationaux, qui prévoient la coexistence de la responsabilité personnelle du fonctionnaire et celle des pouvoirs publics, ce qui contribue à entretenir chez le fonctionnaire la conscience de ses devoirs.

Le problème que pourrait poser la dualité du recours qui serait offerte aux tiers ne serait pas tel qu'il faille préférer la suppression de la responsabilité personnelle du fonctionnaire.

L'article 12 de l'annexe VII du statut des fonctionnaires ne fait que confirmer qu'un fonctionnaire utilisant volontairement sa voiture personnelle ne serait plus dans l'exercice de ses fonctions. Cette disposition ne serait donc

pas en contradiction avec l'article 188, alinéa 2, du traité.

La *Commission des Communautés européennes* estime que le dommage qui ne présente pas avec le service un lien indissoluble et nécessaire n'engage que son auteur qui aurait à en répondre devant les tribunaux nationaux. En revanche, un dommage causé dans l'exercice des fonctions engage la responsabilité exclusive de la Communauté envers le tiers; celle-ci ne pourra exercer une action récursoire contre un fonctionnaire qu'en cas de faute grave, conformément à l'article 22 du statut des fonctionnaires.

La poursuite des fonctionnaires devant les juridictions nationales pour des fautes commises dans l'exercice des fonctions créerait une dualité de juridiction, et c'est justement pour éviter ce grave inconvénient qu'il convient de ne pas admettre des actions en responsabilité contre l'agent, même devant les tribunaux nationaux, dans la mesure tout au moins où l'acte a été commis dans l'exercice des fonctions. La Commission observe que l'Union internationale des magistrats s'est prononcée en ce même sens.

*C — Quant au régime juridique applicable à l'action en responsabilité contre l'agent et son assureur, et quant à la détermination de la juridiction compétente*

Les *demandeurs au principal* observent que l'absorption de la responsabilité de M. Sayag par la Communauté implique automatiquement la compétence exclusive de la Cour de justice pour connaître des actions en réparation. Si la responsabilité personnelle de l'agent n'était pas exclue, de nouveaux problèmes se présenteraient au niveau de la compétence. En effet, on risquerait d'ouvrir la porte au « chaos juridique » auquel s'est référée la doctrine récente en cette matière.

Pour éviter ce danger, et même dans l'hypothèse où la responsabilité personnelle de l'agent en cas de faute commise dans l'exercice de ses fonctions

ne serait pas considérée comme absorbée par la Communauté, il faudrait admettre la compétence de la Cour de justice pour connaître des actions en réparation dirigées contre l'agent.

Quant au régime juridique applicable, les demandeurs au principal estiment que les principes généraux communs constituent des directives plus larges et plus vastes que les règles positives des droits nationaux, et que ces principes devraient s'appliquer quelle que soit la juridiction saisie de l'action en réparation.

Ces parties soulignent les différences existant dans les droits nationaux, notamment en ce qui concerne la méthode de calcul du préjudice causé par une incapacité permanente.

Les demandeurs au principal estiment que, malgré la généralité des termes employés par l'arrêt de la Cour de cassation de Belgique, l'arrêt de la Cour de justice devrait préciser d'une manière

détaillée les principes applicables en l'espèce et devrait notamment déterminer si l'atteinte à l'intégrité physique est en soi un dommage, ou si le dommage n'est constitué que par les répercussions de cette atteinte à l'intégrité physique.

Les *défenderesses au principal* observent que la référence faite par l'article 151 du traité C.E.E.A. à l'article 188, alinéa 2, ne peut concerner que les demandes d'indemnisation formées contre la Communauté, de sorte qu'il ne pourrait pas y avoir lieu d'appliquer à la demande formée contre l'agent les principes généraux communs aux droits des États membres.

Même s'il devait en être autrement, il ne faudrait pas négliger, aux fins de la détermination de la réparation due pour le dommage occasionné par M. Sayag, tous les éléments qui sont pris en considération par le droit belge.

## Motifs

- 1 Attendu que par arrêt du 17 février 1969, parvenu au greffe de la Cour le 20 février 1969, la Cour de cassation de Belgique a posé, en vertu de l'article 150 du traité instituant la C.E.E.A., des questions tendant à obtenir l'interprétation des articles 188, alinéa 2, et 151 du traité;
- 2 qu'aux termes de cet arrêt il est demandé à la Cour de définir le sens de l'expression « dans l'exercice de leurs fonctions » et, pour le cas où un fait dommageable aurait été commis par un agent n'ayant pas agi en qualité officielle, de dire si ce fait donne ouverture à la responsabilité personnelle de l'agent ou si cette responsabilité est absorbée par celle de la Communauté, et éventuellement de préciser le régime juridique applicable à l'action en responsabilité contre l'agent et son assureur et de dire si la juridiction compétente pour connaître de cette action est exclusivement celle prévue par l'article 151 du traité;
- 3 qu'il apparaît du dossier que les questions posées concernent le cas d'un fonctionnaire de la C.E.E.A. qui, muni d'un ordre de mission, se déplace au volant de sa voiture personnelle en vue d'accomplir une mission et est l'auteur d'un accident;
- 4 qu'ainsi est soulevée en premier lieu la question de savoir si, tout en n'agissant pas en sa qualité officielle au sens de l'article 11 du protocole

sur les privilèges et immunités annexé au traité de la C.E.E.A., un tel fonctionnaire peut être considéré comme se trouvant dans l'exercice de ses fonctions au sens de l'article 188, alinéa 2, de ce traité;

- 5 attendu qu'en matière de responsabilité non contractuelle le traité soumet la Communauté à une réglementation propre à l'ordre juridique communautaire, qui la place sous une règle unitaire pour la réparation des dommages causés par ses institutions et par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions;
- 6 que le traité assure l'application uniforme de cette règle et l'autonomie des institutions de la Communauté, en soumettant les litiges en cette matière à la compétence de la Cour de justice;
- 7 qu'en désignant à la fois les dommages causés par les institutions et ceux causés par les agents de la Communauté, l'article 188 indique que la Communauté n'est responsable que de ceux des actes de ses agents qui, en vertu d'un rapport interne et direct, constituent le prolongement nécessaire des missions confiées aux institutions;
- 8 qu'en considération du caractère spécial de ce régime juridique, il ne serait donc pas loisible de l'étendre aux actes accomplis en dehors des cas ainsi caractérisés;
- 9 que l'utilisation par un agent de sa voiture personnelle pour se déplacer lors de l'accomplissement de son service ne répond pas aux conditions définies ci-dessus;
- 10 que la mention de la voiture personnelle de l'agent dans un ordre de mission ne fait pas entrer l'activité de conduire cette voiture dans l'exercice de ses fonctions, mais vise essentiellement à permettre, le cas échéant, le remboursement des frais de voyage afférents à l'usage d'un tel moyen de transport, selon les critères prévus à cet effet;
- 11 que seulement en cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles si impérieuses que sans l'utilisation par l'agent d'un moyen de transport personnel la Communauté n'aurait pu exécuter les missions qui lui sont confiées, cette utilisation pourrait être considérée comme constituant l'exercice par l'agent de ses fonctions, au sens de l'article 188, alinéa 2, du traité;
- 12 attendu qu'il résulte de ce qui précède que la conduite par un agent de sa voiture personnelle ne peut, en principe, constituer l'exercice de ses fonctions, au sens de l'article 188, alinéa 2, du traité de la C.E.E.A.;
- 13 que, dès lors, il n'est pas nécessaire d'examiner les questions posées à titre subsidiaire;



Sur les dépens

- 14 Attendu que les frais exposés par la Commission des Communautés européennes et par le gouvernement du royaume de Belgique, qui ont soumis leurs observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement;
- 15 que la procédure revêt, à l'égard des parties en cause, le caractère d'un incident soulevé au cours d'un litige pendant devant la Cour de cassation de Belgique et que la décision sur les dépens appartient, dès lors, à cette juridiction;

par ces motifs,

vu les actes de procédure;  
 le juge rapporteur entendu en son rapport;  
 les demandeurs et les défenderesses au principal, le gouvernement du royaume de Belgique et la Commission des Communautés européennes entendus en leurs observations orales;  
 l'avocat général entendu en ses conclusions;  
 vu le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, et notamment ses articles 150, 151 et 188, alinéa 2;  
 vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté européenne de l'énergie atomique, et notamment son article 21;  
 vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par la Cour de cassation de Belgique, conformément à l'arrêt rendu par cette juridiction le 17 février 1969, dit pour droit :

L'exercice des fonctions au sens de l'article 188, alinéa 2, du traité de la C.E.E.A. ne comprend pas, en principe, l'utilisation par un agent de la Communauté de sa voiture personnelle lors de l'accomplissement de son service.

Ainsi jugé à Luxembourg le 10 juillet 1969.

Lecourt	Trabucchi	Mertens de Wilmars	
Donner	Strauß	Monaco	Pescatore

Lu en séance publique à Luxembourg le 10 juillet 1969.

Le greffier  
 A. Van Houtte

Le président  
 R. Lecourt