

L'obligation pour le gouvernement de prendre les règlements d'application de la loi littoral (à propos de l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 juillet 2000, *Association France Nature Environnement* )

Clotilde Deffigier, Maître de conférences à l'Université de Limoges (OMIJ)

L'essentiel

Le gouvernement a l'obligation d'édicter les règlements d'exécution de la loi dans un délai raisonnable lorsque l'application de la loi le nécessite ou lorsque la loi elle-même le prévoit. Mais le respect des engagements internationaux peut le contraindre à l'abstention, dès lors que la loi est inconstitutionnelle, sans qu'une obligation d'appliquer les normes internationales prévale. En cas de manquement à l'obligation première, le juge condamne à l'application de la loi par injonction assortie d'une astreinte, sanction adaptée qui peut concurrencer ou compléter la recherche de responsabilité.

Jusqu'où le juge administratif peut-il encadrer l'exercice du pouvoir réglementaire d'exécution des lois, manifestation première du pouvoir administratif et des prérogatives de puissance publique ? Le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, comme l'instauration d'un juge administratif spécifique, devaient garantir l'administration contre toute immixtion du pouvoir judiciaire. Mais on peut toujours s'interroger sur les garanties de l'administration contre un empiétement du juge administratif dans l'activité administrative, potentiellement contraire au principe de séparation de l'administration active et de la juridiction administrative  (1). Ces principes sont plus que jamais à relativiser, au regard notamment de l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 28 juillet 2000 *Association France Nature Environnement*  (2) qui pose à nouveau la question de l'autonomie du pouvoir administratif. En effet, il précise la nature et le régime de l'obligation d'exécuter la loi au regard des exigences de la hiérarchie des normes, référence de plus en plus utilisée par les arrêts du Conseil d'Etat ces dernières années, sous l'influence du droit communautaire et du droit international.

L'exercice du pouvoir réglementaire d'exécution des lois semble désormais devoir s'analyser en une matière relevant de la compétence liée, tant son encadrement est total.

Dans l'arrêt du 28 juillet 2000, le Conseil d'Etat était saisi d'un recours pour excès de pouvoir, dirigé par l'Association France Nature Environnement  (3), contre une décision implicite du Premier ministre, du 29 novembre 1998. Refusant d'édicter des décrets d'application prévus à l'article 2 de la loi « Littoral » et au paragraphe IV de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme (art. 3 de la loi)  (4). En effet près de quinze ans après le vote de la loi du 3 janvier 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, la plupart des décrets d'application avaient été pris ; néanmoins, ce que l'on a appelé les décrets « estuaires » demeuraient absents, bien qu'expressément prévus par deux dispositions de la loi  (5). L'association requérante demandait à la Haute juridiction administrative d'annuler la décision implicite de refus, et de faire usage de son pouvoir d'injonction en condamnant l'administration à l'édiction des décrets dans un délai de quatre mois sous astreinte de 10 000 F par jour de retard. Le Conseil d'Etat, compétent pour connaître en premier et dernier ressort du refus de prendre ces décrets  (6), reconnaît l'illégalité de la décision implicite et la nécessité d'édicter les décrets d'application prévus dans un délai de six mois à compter de la notification de sa décision, sous astreinte de 1 000 F par jour de retard. Il condamne également l'Etat à payer à l'association une somme de 5 000 F au titre des frais irrépétibles.

La Haute assemblée redéfinit alors l'obligation pour le pouvoir réglementaire d'exécuter les lois (7). Elle délimite, comme elle ne l'avait pas encore fait, les contours d'un encadrement extrêmement rigoureux de l'obligation d'exercer le pouvoir réglementaire d'exécution des lois ; elle met également en place les modalités d'une sanction adaptée en cas de manquement à cette obligation.

La délimitation de l'obligation de prendre les règlements d'application de la loi
Le Conseil d'Etat précise l'encadrement juridique de l'intervention réglementaire. L'autorité détenant le pouvoir réglementaire est tenue, lorsque cela est nécessaire à l'application de la loi ou lorsque la loi le prévoit, d'édicter des règlements d'exécution des lois dans un délai raisonnable. Dans un tel contexte, outre l'abrogation ou la modification de la loi, une seule limite semble s'imposer : l'obligation disparaît s'il y a obstacle du fait du respect des engagements internationaux.

Un encadrement juridique interne

Le champ d'application de l'obligation d'appliquer la loi et les conditions de sa mise en oeuvre sont définis avec précision. Le Conseil d'Etat réaffirme, dans un considérant de principe, que « l'exercice du pouvoir réglementaire comporte non seulement le droit, mais l'obligation de prendre dans un délai raisonnable les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi ».

Organiquement cette obligation vise en premier lieu le Premier ministre qui détient, sur le fondement de l'article 21 de la Constitution, une compétence de principe pour « assurer l'exécution des lois » et « exercer le pouvoir réglementaire ». Elle s'applique également au Président de la République, sur la base de l'article 13, pour les décrets délibérés en Conseil des ministres (8). Ces deux autorités sont donc soumises à une obligation constitutionnelle d'exécuter les lois qui coexiste avec les obligations législatives et jurisprudentielles déjà consacrées en la matière pour les autres autorités réglementaires, qui ne détiennent qu'un pouvoir réglementaire réduit, principalement déterminé par la loi ou nécessaire à l'organisation des services publics. Matériellement cette obligation semble assez large. En effet, les visas de l'arrêt du 28 juillet 2000 font référence à l'article 37 de la Constitution, et on peut penser qu'il définit et fonde le domaine d'application du pouvoir réglementaire. Le Conseil d'Etat se rend à l'analyse du Conseil constitutionnel qui considère que l'article 21 désigne le titulaire général du pouvoir réglementaire et l'article 37 son domaine de compétences, sans qu'il y ait à distinguer entre règlements d'exécution et règlements autonomes (9). Le Conseil d'Etat confirme donc l'unité du pouvoir réglementaire, l'article 37 fondant le pouvoir réglementaire d'exécution des lois et le pouvoir réglementaire autonome, ce qui tend à minorer encore la spécificité de la notion des règlements autonomes, par ailleurs consacrée (10).

La Haute juridiction administrative précise par ailleurs les conditions de mise en oeuvre de cette obligation. Elle distingue, en isolant deux hypothèses, deux fondements à l'obligation d'appliquer la loi, soit la nature du pouvoir laissé à l'autorité administrative par la loi, soit la nécessité de rendre applicable la loi.

S'agissant de la première hypothèse, l'article 2 de la loi « Littoral », non codifié, dispose que sont considérées comme « communes littorales » les communes de métropole et des départements d'outre-mer, qui sont soit « riveraines des mers et des océans, des étangs salés, des plans d'eaux intérieurs d'une superficie supérieure à 1000 hectares », soit « riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux » ; il est spécifié que « la liste de ces communes est fixée par décret en Conseil d'Etat, après consultation des conseils municipaux intéressés ». S'appliquera alors aux communes littorales l'article L. 146-1 du code de l'urbanisme (11), qui comporte des « dispositions particulières au littoral ». Elles se répartissent en deux catégories, les communes de métropole et des départements d'outre-mer qui « sont riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau

intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares » et celles qui « sont riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux ». La loi prévoit, pour la seconde catégorie seulement, une liste fixée par décret en Conseil d'Etat, après consultation des conseils municipaux intéressés. L'article L. 146-1 du code de l'urbanisme spécifie que les dispositions du chapitre VI « dispositions particulières au littoral » s'appliqueront à ces communes. Le Conseil d'Etat en déduit que « les dispositions législatives (...) ne laissent pas à la libre appréciation du Premier ministre l'édiction du décret dont elles prévoient l'intervention ». Il se fonde sur la nature du pouvoir détenu par le Premier ministre pour déterminer l'obligation d'agir et non pas sur l'impossibilité d'application de la loi en cas d'absence de règlements d'exécution⁽¹²⁾. Le commissaire du gouvernement⁽¹³⁾ souligne qu'en 1996 le Conseil d'Etat avait déjà sanctionné la méconnaissance de l'article L. 146-7 applicable aux « communes littorales » sur le territoire de la commune de Pleurtuit qui est située en bordure de l'estuaire de la Rance, sans être riveraine de la mer⁽¹⁴⁾. Il avait donc jugé implicitement que l'intervention du décret n'était pas indispensable à l'application de la loi, et avait mis en oeuvre les dispositions relatives aux routes de transit.

Le commissaire du gouvernement justifie cette analyse par le fait que la loi fixait deux critères précis pour établir la liste des communes littorales, elles doivent être « riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux » et « participer aux équilibres économiques et écologiques littoraux ». Il remarque également que la part d'appréciation impliquée par le second critère ne devait pas empêcher le Conseil d'Etat de « suppléer à l'absence d'intervention du décret pour permettre l'application de la loi ». Le juge administratif a donc fait usage de son pouvoir d'interprétation de la loi⁽¹⁵⁾ pour permettre son application. Ainsi considère-t-il, comme en 1996, que l'intervention du décret n'est pas indispensable pour l'application de la loi. Mais le Premier ministre n'est pas pour autant délivré de son obligation. La loi prévoyait son intervention et ne lui laissait pas de liberté d'appréciation ; sa compétence était totalement liée législativement, l'indicatif pouvant être compris comme valant impératif.

S'agissant de la seconde hypothèse, il était prévu que les dispositions des paragraphes II et III de l'article L. 146-4 relatives à la limitation de l'urbanisation du littoral, s'appliquent⁽¹⁶⁾, « aux rives des estuaires les plus importants, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat »⁽¹⁷⁾. Cet article prévoit que « l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage (...) doit être justifiée et motivée, dans le plan local d'urbanisme, selon les critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau (...) » et qu'« en dehors des espaces urbanisés, les constructions et installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage »⁽¹⁸⁾. L'absence des règlements d'application de la loi privait totalement la loi de champ d'application et rendait donc impossible l'application de ses dispositions. Le Conseil d'Etat avait par ailleurs considéré que les dispositions de l'article L. 146-4 5⁽¹⁹⁾ étaient inapplicables tant que le décret en Conseil d'Etat prévu⁽²⁰⁾ n'était pas intervenu⁽²¹⁾. Le pouvoir réglementaire devait fixer la liste des estuaires les plus importants, en les sélectionnant et en opérant un choix ; et le juge administratif ne pouvait pas pallier son absence. Il se contente ici de réitérer sa jurisprudence classique, en considérant que l'intervention des mesures réglementaires d'application est « une condition nécessaire à l'application des dispositions législatives » ; le Premier ministre est tenu d'édicter le décret. En ce cas, le Conseil d'Etat a très vite reconnu une obligation juridique d'exercer le pouvoir réglementaire⁽²²⁾. Le caractère indispensable des règlements d'exécution pour l'application de la loi fait du pouvoir réglementaire un pouvoir lié jurisprudentiellement. Il n'est alors pas forcément nécessaire que le texte à appliquer prévoie expressément cette intervention⁽²³⁾, il peut aussi laisser une simple faculté au pouvoir réglementaire.

Deux critères permettent donc de déterminer l'obligation pour le pouvoir réglementaire de prendre les règlements d'application d'une loi : le fait que l'absence de règlements d'application rende l'application de la loi impossible, mais aussi, logiquement et indépendamment, l'obligation d'agir posée par la loi. L'obligation d'exercer le pouvoir réglementaire est donc élargie, alors que la doctrine semblait retenir la seule première condition⁽²⁴⁾ ; il est vrai que le législateur impose en général l'intervention du pouvoir

réglementaire, lorsque la loi ne peut s'appliquer seule. En cas d'absence de précision de la loi, l'obligation d'agir sera déterminée, jurisprudentiellement, par l'absence de caractère applicable de la loi. Néanmoins la prescription d'une compétence liée législativement suffit à déterminer l'obligation d'agir (25), et rien, d'ailleurs, n'exclut que les deux obligations se cumulent. Le pouvoir réglementaire aura alors la possibilité, comme le remarque le commissaire du gouvernement, « d'ajouter vraisemblablement quelque chose à la loi ». L'intervention du pouvoir réglementaire se trouve ainsi doublement encadrée ; il pourra préciser les modalités d'application de la loi, son contenu, son champ d'application. Si traditionnellement il ne doit ni exagérer, ni minorer sa mission d'application de la loi (26), il peut parfois aller très loin. Ainsi a-t-il pu étendre, avec les adaptations nécessaires, l'application de dispositions législatives, concernant les élections législatives et présidentielles, à une consultation référendaire, non prévue par la loi, du fait de l'absence de loi en cette matière et de la nécessité de fixer les modalités nécessaires à l'organisation de la consultation (27).

En outre, le Conseil d'Etat rappelle que le Premier ministre doit s'acquitter de cette obligation législative ou jurisprudentielle dans un délai raisonnable (28). Le gouvernement, s'il dispose du choix des moyens, ne dispose pas complètement du choix du moment, pour exercer son obligation d'édiction des mesures d'application de la loi. Le délai est apprécié par l'autorité administrative sous le contrôle éventuel du juge qui se montre assez souple. L'appréciation doit tenir compte des circonstances et notamment des difficultés d'élaboration des règlements, y compris lorsque la loi fixe un délai d'intervention qui est assimilé à un délai indicatif (29). Toutefois, le Conseil d'Etat considère en général qu'un délai de un à deux ans est raisonnable (30). Il constate, s'agissant de l'application des deux dispositions en cause, « qu'en dépit des difficultés rencontrées par l'administration dans l'élaboration de ce texte, son abstention à le prendre s'est prolongée très largement au-delà d'un délai raisonnable ». Cette appréciation n'est guère contestable, le délai étant en l'espèce de près de douze ans, à la date d'intervention du refus et de près de quatorze ans à la date de l'arrêt. Le refus d'édicter un règlement d'application d'une ordonnance législative a été annulé du fait d'un retard similaire (31). Parfois même le juge assimile l'abstention aussi prolongée, à un refus de satisfaire à l'obligation (32). Néanmoins, exceptionnellement, un délai de vingt-deux mois a pu être considéré comme n'excédant pas le délai raisonnable du fait de circonstances particulières (33). Le juge administratif se prononce en vertu d'éléments qui pourraient paraître subjectifs. Dans l'arrêt du 28 juillet 2000, le gouvernement devait concilier la protection et l'aménagement des zones littorales, en mettant en place des règles d'urbanisme restrictives, avec les intérêts et les libertés des communes dans le domaine du tourisme en particulier. Il s'est donc heurté à des divergences de vues persistantes des communes, qui sont associées au processus de décision, notamment quant à la détermination des communes littorales les plus importantes. Mais le Conseil d'Etat a estimé que ces difficultés étaient inhérentes à l'édiction d'un texte, d'autant plus que la plupart des décrets d'application de la loi « Littoral » avaient déjà été pris (34) ; il a surtout considéré qu'un tel délai de quatorze ans était injustifiable au regard des difficultés rencontrées.

Le pouvoir réglementaire d'exécution des lois devra agir ; il devra respecter les normes législatives qu'il applique et le cas échéant les conditions de forme ou de procédure pour son intervention (35). Précisant encore le cadre dans lequel il doit s'inscrire, le Conseil d'Etat détermine dans quel cas celui-ci doit s'abstenir d'intervenir pour appliquer la loi.

Une limitation par le respect des normes internationales

L'obligation de prendre dans un délai raisonnable les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi connaît une limite, « le cas où le respect des engagements internationaux de la France y ferait obstacle ». L'intervention de normes internationales, supérieures à la loi, vient encore conditionner l'exercice du pouvoir réglementaire.

L'administration ne doit pas édicter, ni laisser subsister, par le biais du retrait (36) ou de l'abrogation, des mesures réglementaires qui seraient illégales, sous peine de voir sa responsabilité engagée. Cette obligation s'applique aux règlements d'application de la loi directement contraires aux objectifs d'une directive communautaire, ou plus largement aux

normes internationales (37). Ainsi le Conseil d'Etat estime-t-il qu'afin d'assurer le respect du droit communautaire et les exigences de la hiérarchie des normes, il incombe au Premier ministre de tirer les conséquences de l'incompatibilité d'une loi, de forme législative et de contenu réglementaire, avec les objectifs d'une directive. Ce dernier dispose d'un « large pouvoir d'appréciation » afin de respecter l'objectif fixé par la directive, il n'est notamment pas tenu d'engager la procédure prévue à l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, il peut solliciter à nouveau l'intervention du législateur, les modalités de transposition étant libres (38). Il doit en revanche assurer le respect du droit communautaire, par le pouvoir réglementaire. De même, les règlements, pris en application d'une loi incompatible avec les objectifs d'une directive, avec un règlement communautaire ou le droit international, seront illégaux (39) ou devront être abrogés. Ces obligations possèdent un corollaire : le pouvoir réglementaire doit légalement s'abstenir d'édicter les règlements d'application des textes législatifs incompatibles avec des normes internationales ; c'est ce que souligne l'arrêt du 28 juillet 2000.

Le gouvernement est donc tenu de se conformer aux « exigences inhérentes à la hiérarchie des normes dans l'ordre juridique interne, telles qu'elles découlent de l'article 55 de la Constitution ». Le Conseil d'Etat en a jugé ainsi dans un arrêt du 24 février 1999, *Association de patients de la médecine d'orientation anthroposophique* (40). Le gouvernement ne devait pas prendre des mesures appliquant l'article L. 601-4 du code de la santé publique, incompatible avec les objectifs d'une directive du 22 septembre 1992. Ces exigences impliquent de ne pas prendre les mesures réglementaires destinées à permettre l'application d'une loi incompatible, que le contrôle de conventionnalité permettrait d'écarter, tout en conduisant à l'annulation de décrets d'application, dépourvus de base légale. L'abstention devient régulière et impérative. L'autorité détentrice du pouvoir réglementaire n'est plus soumise à l'autorité législative, mais au respect supérieur du droit international. Elle doit donc appliquer exclusivement la loi compatible et en assurer une application conforme et effective (41). Avant d'édicter des normes réglementaires indispensables à l'application des lois, le pouvoir réglementaire devra apprécier la compatibilité de la loi avec le droit international général mais aussi avec le droit communautaire originaire et dérivé. Seul le droit international coutumier est à exclure du contrôle, le juge administratif ne le faisant pas prévaloir sur les lois mais seulement sur les actes administratifs (42).

On s'est alors demandé si le pouvoir réglementaire pouvait, voire devait, contredire activement une loi incompatible avec des normes communautaires ou internationales, pour édicter des règles compatibles. L'obligation d'appliquer une loi se verrait substituer l'obligation d'appliquer le droit international, pour rendre pleinement effectif le respect de la hiérarchie des normes. L'arrêt *Association France Nature Environnement* ne répond pas directement à la question, en prônant une simple abstention dans l'application de la loi ; mais cette abstention ne doit-elle pas impliquer l'intervention d'une réglementation désormais conditionnée par la norme internationale et non plus par la loi incompatible qui a dû s'effacer ? Dans plusieurs arrêts, notamment du 3 décembre 1999 et du 9 juin 2000 (43), le Conseil d'Etat a été confronté à ce problème. Il considère que l'existence d'une disposition législative, incompatible avec les objectifs d'une directive, qui retirait, au ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, sa compétence pour fixer des dates d'ouverture de la chasse au gibier d'eau, ne justifiait pas le refus de ce ministre de prendre les mesures réglementaires conformes aux objectifs de la directive. Il était donc tenu d'agir conformément au droit international, en écartant la loi (44). Mais dans ces hypothèses le Conseil d'Etat fonde l'exercice du pouvoir réglementaire sur la combinaison d'une disposition législative et d'une disposition réglementaire du code rural non affectées par la loi incompatible (45), pas sur l'obligation d'appliquer le droit international. Le pouvoir réglementaire doit considérer comme inapplicables les dispositions de la loi incompatibles avec les normes internationales (46), et donc exercer sa compétence réglementaire en édictant des règles directement contraires à la loi. Mais l'hypothèse est bien particulière, puisque la compétence réglementaire résulte de dispositions simplement complétées par la loi incompatible, qui laissait subsister la règle générale de délégation de compétence au pouvoir réglementaire.

De manière plus générale, la loi incompatible, qui fonde expressément ou implicitement l'intervention du pouvoir réglementaire pour son application, est écartée. Elle est privée

d'effet juridique, son application est paralysée sans qu'elle disparaisse de l'ordonnancement juridique (47). Au regard de la seule supériorité des lois sur les règlements, le pouvoir réglementaire doit alors s'abstenir d'appliquer la loi, qui va donc rester lettre morte. Sur la base des articles 21 ou 37, il ne peut pas, en principe, intervenir pour appliquer le droit international dans une matière relevant de la loi, d'autant plus que la loi reste valide et paralyse son action. Il pourra appliquer la loi dès lors qu'elle l'habilite à nouveau à intervenir conformément au droit international. Mais au regard de la supériorité des traités sur les lois, on peut envisager que le juge administratif pose l'obligation pour le pouvoir réglementaire, non seulement de ne pas violer, mais aussi d'appliquer le droit international, y compris lorsqu'une loi incompatible s'interpose. D'ailleurs, un décret contraire à la loi, mais conforme à une norme internationale que la loi applique, pourrait être considéré comme légal en application du contrôle de conventionnalité. En l'absence de loi incompatible, le règlement d'application doit néanmoins respecter le droit international ; le Conseil d'Etat sanctionne par exemple l'illégalité du décret qui, tout en appliquant correctement la loi 26 juillet 2000 relative à la chasse, en fixant les dérogations prévues à l'interdiction de chasser, méconnaît les objectifs de la directive du 2 avril 1979 concernant la protection des oiseaux (48). Si un acte administratif d'exécution d'une loi doit avant tout respecter le droit international, ne doit-il pas alors obligatoirement l'appliquer ? La situation de droit, ici le respect de la hiérarchie des normes, pourrait imposer l'édition d'une réglementation (49) ; l'évolution est question de politique jurisprudentielle. Il faut en outre isoler l'hypothèse où la loi incompatible est intervenue dans le domaine réglementaire ; le pouvoir réglementaire ne retrouverait pas alors automatiquement sa compétence initiale pour appliquer le droit international et prendre des dispositions réglementaires contraires à la loi. En vertu de l'article 37 de la Constitution, la matière doit être au préalable délégalisée par le Conseil constitutionnel (50), les traités primant sur les lois, mais non sur la Constitution et son respect (51). Mais, en ce cas, le Premier ministre demeure libre de ne pas utiliser cette procédure en vue d'appliquer les normes internationales ; il peut recourir à nouveau au législateur ou obtenir le déclassement ; le pouvoir réglementaire interviendra alors sans violer la loi (52) et pour appliquer le droit international, en exécution d'une loi compatible ou indépendamment d'une loi incompatible.

La jurisprudence encadre donc de manière très rigoureuse l'exercice du pouvoir réglementaire qui reste un pouvoir second. Ainsi à l'interprétation et à l'application défavorables de son statut constitutionnel s'ajoute une conception subordonnée élaborée par la jurisprudence administrative. Le pouvoir réglementaire doit se conformer à une compétence liée par la loi ; il doit assurer l'effectivité de la loi, qu'elle le prévoie ou non, s'assurer également de son respect des normes internationales et s'abstenir, ou intervenir exceptionnellement, la jurisprudence devant encore fixer les modalités de ce respect. Quelles sont alors les sanctions applicables en cas de méconnaissance de ces diverses obligations ?

La sanction de l'obligation de prendre les règlements d'application de la loi

Le refus ou l'abstention d'exercer le pouvoir réglementaire dans un cadre obligatoire condamne l'autorité compétente à la sanction : l'annulation du refus s'impose grâce au recours pour excès de pouvoir ; de surcroît, en cas de préjudice, le refus et le retard abusif peuvent être de nature à engager la responsabilité de la personne publique fautive. Il existe une troisième voie, consacrée par le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Association France Nature Environnement* : l'annulation des refus illégaux peut être assortie de l'injonction formelle d'édicter les règlements, sous la menace éventuelle d'une astreinte. L'arsenal juridique est alors complet ; le justiciable doit déterminer la position qui lui est la plus favorable, ce qui peut l'amener à exclure des procédés classiques pour en adopter de nouveaux, avant d'envisager, à plus long terme, leur complémentarité.

La condamnation à l'application de la loi par injonction assortie d'une astreinte

La matière de l'exécution réglementaire des lois est l'un des domaines de l'application (53) de la loi de réforme des procédures du 8 février 1995 (54). L'encadrement de l'exercice du pouvoir réglementaire est ainsi complet ; le juge administratif peut, non seulement annuler pour illégalité le refus d'agir, mais aussi enjoindre au pouvoir réglementaire d'exécuter la loi (55). Grâce à l'utilisation du pouvoir d'injonction sous astreinte, l'obligation d'agir n'est

plus théorique mais effective, comme l'autorité de chose jugée. L'arrêt *Association France Nature Environnement* illustre cette évolution.

Le Conseil d'Etat fait application de l'article 6, paragraphe 1, ajouté à la loi du 16 juillet 1980 par la loi de 1995 (56), qui lui permet, lorsque sa décision juridictionnelle implique nécessairement une mesure d'exécution dans un sens déterminé, de la prescrire et d'assortir sa décision d'une astreinte à compter de la date qu'il détermine. En conséquence, de manière concomitante à l'annulation, le Conseil d'Etat enjoint au Premier ministre, en vue de l'exécution de la chose jugée, d'édicter une mesure d'exécution déterminée qui devra intervenir dans un délai de six mois à compter de la notification de la décision juridictionnelle. Cette injonction est assortie d'une astreinte de 1 000 F par jour de retard à l'encontre de l'Etat, dès lors qu'il ne peut justifier de la prise des décrets dans ce délai.

En principe, l'annulation d'un refus a simplement pour effet de saisir à nouveau l'administration de la demande de l'intéressé et le juge administratif peut enjoindre à l'administration de réaliser une nouvelle instruction de l'affaire dans un délai précisé (57) ; il s'agit de la seconde hypothèse prévue par l'article 6, paragraphe 1 (58). Mais à la suite de l'annulation des refus de prendre les mesures nécessaires à l'application de la loi, l'administration est placée dans une situation de compétence liée, ne lui laissant pas le choix du comportement à tenir. Certes, en matière d'annulation de refus, le sens de la décision n'est pas déterminé comme lorsqu'il s'agit de l'annulation d'une décision positive, mais il y a obligation de décider (59). L'obligation s'apprécie « en fonction non du contenu du texte à prendre, mais en fonction du principe même de l'intervention d'un texte » (60). Ceci laisse à l'administration la possibilité d'adapter sa décision à de nouvelles circonstances de fait ou de droit, ce qui n'est pas forcément le cas lorsque l'obligation d'exécuter impose une mesure à contenu déterminé ; en cette hypothèse l'administration peut s'affranchir d'agir, si elle fait état de telles circonstances postérieures à la décision annulée (61).

Le juge administratif inaugure l'usage de ces pouvoirs en matière d'application des lois avec l'arrêt de 1996, *Association lyonnaise de protection des locataires* (62), par lequel il a prescrit au gouvernement de prendre dans le délai d'un an les décrets d'application des dispositions du code de la construction et de l'habitat relatives à l'aide personnalisée au logement. De même dans un arrêt *Viscontini* de 1997, le gouvernement n'ayant pas pris les décrets d'application de la loi dans un délai raisonnable, le juge administratif ordonne de pourvoir à l'application de la loi dans un délai d'exécution de six mois, assorti à son expiration d'une astreinte, 1 000 F par jour de retard (63). Le Conseil d'Etat est ici libre de son appréciation, il tient compte des éléments lui permettant de croire à une certaine résistance de l'administration (64). Il estime dans l'arrêt du 28 juillet 2000 que « les circonstances de l'espèce » et « les difficultés rencontrées par l'administration dans l'élaboration de ces textes » ne justifient pas un régime spécifique dans le prononcé de l'astreinte ; le délai comme la somme de l'astreinte restent dans un cadre classique. En matière d'exécution des lois, les astreintes prononcées sont de l'ordre de 1 000 F par jour jusqu'à l'exécution complète. Les délais prévus sont généralement de six mois à un an (65). Le Conseil d'Etat retient le délai de six mois, du fait de la longueur de la procédure conduisant à la signature d'un décret, et parce que l'édiction est de nature à poser quelques difficultés à l'administration. Il n'atteint pas un an parce que les décrets à édicter sont bien prédéfinis par la loi, qui prévoit l'établissement de deux listes, celle « des communes riveraines des estuaires et des deltas » et celle « des estuaires les plus importants ». En outre, le gouvernement a eu largement le temps d'établir des projets de décrets et de procéder aux consultations nécessaires pour établir la première liste et d'autres décrets d'application de la loi avaient déjà été édictés. La jurisprudence, en la matière, semble donc désormais fixée ; néanmoins à la demande des administrés (66) ou de sa propre initiative, le juge administratif peut moduler le montant de l'astreinte ou réduire les délais afin d'encadrer encore l'exercice du pouvoir réglementaire d'exécution de la loi et de garantir l'application de la loi.

L'utilisation de l'injonction permet d'obliger le pouvoir réglementaire à édicter les mesures d'application de la loi. Cette injonction de prendre un texte réglementaire n'entre pas dans le champ des mesures, de nature provisoire ou conservatoire, que le juge administratif des référés peut ordonner sur le fondement des articles L. 521-1 à 3 du code de justice

administrative. Cette sanction correspond subjectivement, aux besoins des administrés. Les requérants choisissent délibérément le terrain de la légalité et celui de l'injonction prononcée sous astreinte pour obtenir une condamnation concrète qui dépasse l'annulation de principe des refus. Ce choix de sanction pourrait conduire à écarter, dans les faits, l'action plus traditionnelle en responsabilité, à moins qu'elle ne soit conjuguée avec la demande d'une injonction.

La condamnation à réparation

La question de la responsabilité administrative n'est pas envisagée par l'arrêt du 28 juillet 2000, l'association ayant délibérément choisi le terrain de la légalité et celui de l'injonction prononcée sous astreinte, mais il pourrait y avoir concurrence des deux actions en cas de manquement du pouvoir réglementaire à l'obligation d'appliquer la loi. Classiquement, les refus illégaux d'édicter des règlements d'application de la loi s'analysent en des fautes de service susceptibles de causer un préjudice qui pourra donner lieu à dommages et intérêts (67). Il s'agit de censurer, par le mécanisme de la responsabilité pour faute, l'attitude de l'administration « dans la mesure où elle manifeste sans équivoque sa volonté de ne pas faire application de la loi ou de n'en faire qu'une application partielle, ou encore d'en suspendre ou d'en différer l'application » (68). Cette action en responsabilité peut s'avérer intéressante lorsque l'annulation du refus d'édicter les décrets d'application ne peut plus être recherchée, le délai de recours de droit commun étant dépassé (69).

Pour que la responsabilité puisse être engagée, trois conditions sont nécessaires : un fait générateur, un préjudice et un lien de causalité. En effet si « toute illégalité est fautive, elle n'ouvre pas nécessairement droit à réparation pour le requérant, en raison de l'absence de préjudice ou de lien de causalité » (70). En matière de refus ou de retard du pouvoir réglementaire dans l'application d'une loi, le fait générateur, la faute résultant de l'illégalité, est bien présent (71), mais établir la réalité et l'étendue du préjudice peut apparaître plus difficile, surtout lorsque le requérant est une association à but général. Dès 1961 « c'est par le biais du préjudice que (le juge) se réserve la possibilité de refuser toute indemnité, plutôt que d'avoir à accorder une indemnité de principe » s'élevant au franc symbolique ou aux dépens de l'instance » (72). En principe le préjudice doit être certain, direct, il doit léser un droit légitime ; il doit être également anormal et spécial, ces conditions ne sont pas mises en évidence en matière de responsabilité pour faute, car le simple fait qu'il y ait illégalité fautive est susceptible d'entraîner le caractère anormal et spécial du préjudice (73). Mais il demeure que le préjudice doit exister.

Cette exigence peut poser problème, comme dans l'espèce du 28 juillet 2000. Le refus d'édicter le décret fixant la liste des « communes littorales » riveraines des estuaires et des deltas aurait pu s'analyser, pour l'association requérante, en un préjudice matériel, résultant de la non-application des dispositions de la loi « Littoral » aux « communes littorales » : la protection de ces zones n'aurait pas pu être pleinement effective. Mais il n'en a rien été puisque la loi s'est appliquée malgré tout, le préjudice n'était donc pas certain et la responsabilité pour faute aurait pu être écartée, sans être un moyen réel de pression sur le gouvernement quant à l'application de la loi. Certes les requérants pouvaient soutenir que le Premier ministre aurait pu ajouter au texte législatif, en assurant une protection renforcée de ces « communes littorales », néanmoins le préjudice matériel aurait été difficile à démontrer, sans qu'un préjudice moral, pour atteinte à l'objet de l'Association, soit réellement invocable. Seule une violation de principe du droit à se voir appliquer des décisions légales (74) aurait pu donner lieu à une condamnation symbolique du gouvernement.

En l'absence de décret d'application fixant les estuaires les plus importants, l'application de la loi n'était pas possible, notamment celle de certaines dispositions de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme qui limitent l'urbanisation des espaces proches du rivage et interdisent les constructions et les installations sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage. Ici l'association pouvait peut-être revendiquer un préjudice matériel réel, en l'occurrence le dommage porté à l'environnement et à l'aménagement harmonieux et équilibré du territoire et de l'urbanisme, du fait de la protection non effective des estuaires. Cependant, sur le plan de la légalité, le prononcé d'une injonction assortie d'une astreinte permet de

contraindre le pouvoir réglementaire, dans les deux hypothèses, et sans qu'il y ait préjudice ou lien de causalité à démontrer, mais simplement un intérêt à agir largement entendu par le législateur s'agissant d'associations de protection de l'environnement agréées (75).

Le terrain de la légalité s'avère plus intéressant, lorsqu'une fois l'illégalité constatée et l'annulation prononcée par le juge, l'injonction assortie d'une astreinte peut s'appliquer (76). Néanmoins certaines conditions demeurent imposées. Dès lors que le requérant en fait la demande précise (77), et que la décision juridictionnelle implique nécessairement une mesure d'exécution déterminée, le juge doit prononcer l'injonction ; mais il demeure libre quant à la détermination du délai laissé à l'administration pour s'exécuter (78). S'agissant de l'astreinte, le requérant doit également la revendiquer, le juge restant libre quant à son prononcé et quant à son montant. La combinaison de l'astreinte et de l'injonction pourrait également permettre, en cas d'inexécution de la loi par le pouvoir réglementaire, qu'un certain montant des sommes dues du fait de l'astreinte soit reversé au bénéficiaire de la chose jugée. Cette modalité concurrencerait alors le système de responsabilité sur son propre terrain. Mais l'astreinte n'a pas le caractère de dommages-intérêts et sa liquidation répond à des règles particulières. Le juge doit liquider l'astreinte prononcée si l'inexécution est avérée, mais cette obligation ne vaut qu'en cas d'astreinte définitive. Selon les dispositions de l'article 3 de la loi de 1980, les astreintes prononcées sont provisoires, le juge devant préciser leur caractère définitif ; l'article 4, alinéa 2, souligne que le juge administratif « peut modérer ou supprimer l'astreinte provisoire, même en cas d'inexécution constatée » (79). Par ailleurs, le Conseil d'Etat peut décider qu'une part de l'astreinte ne sera pas versée au requérant, mais au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée des collectivités locales (80).

Malgré ces limites, il demeure que l'injonction assortie d'une astreinte peut être mieux adaptée à l'objet même de la requête. Pour les associations à vocation générale, l'essentiel n'est pas tant d'obtenir d'incertaines et modiques indemnités réparatrices, mais bien d'aboutir à l'annulation de décisions dommageables pour l'environnement et surtout de contraindre l'administration à l'édiction de décrets d'application. Sont recherchées avant tout la sanction de principe de l'administration au regard de l'intérêt général et sa condamnation à édicter les décrets.

Est-ce à dire que les actions en responsabilité seront en recul en matière de refus illégal d'édicter un règlement d'exécution des lois ? La réponse doit être nuancée, rien n'empêche le juge administratif d'utiliser son pouvoir d'injonction assortie d'une astreinte dans le cadre du plein contentieux, dès lors que les requérants lui en font la demande. Tel est le cas dans un arrêt du 4 avril 2001, bien que la requérante se soit par la suite désistée de ses conclusions indemnitaires (81). On pourrait penser que le pouvoir d'injonction présente en ce domaine moins d'intérêt, parce que le juge administratif peut substituer sa propre décision à celle de l'administration et n'aura pas alors besoin de lui prescrire de prendre une mesure ou de statuer à nouveau. Il n'en est rien notamment lorsqu'il s'agit d'apprécier une situation de fait, ou lorsque l'administration n'a pas décidé. En effet dans la matière des dommages de travaux publics, le juge administratif, après avoir réparé le manque à gagner des requérants, a pu enjoindre à l'administration des travaux de remise en état « nécessairement impliqués par le jugement rendu » (82). L'administration peut ainsi devoir mettre fin à la situation dommageable, en complément de la réparation pécuniaire. Auparavant le juge administratif pouvait seulement laisser une option aux collectivités territoriales, entre indemniser le préjudice ou bien réparer en nature, en faisant cesser la cause du dommage et en effectuant les travaux de réparation (83). Le pouvoir d'injonction conserve également tout son intérêt dans l'hypothèse d'une carence fautive, refus ou retard à agir, le juge administratif ne pouvant édicter des décrets d'application d'une loi. De surcroît, les décisions engageant la responsabilité de l'Etat pour carence fautive, peuvent impliquer une mesure d'exécution dans un sens déterminé. Il est alors possible de cumuler les avantages du plein contentieux et de l'injonction, lorsque les conditions sont réunies ; tout est alors affaire d'espèce, de volonté des requérants, le terrain de la responsabilité pouvant être privilégié en cas de préjudice important. L'injonction assortie de l'astreinte devient un moyen remarquable de résoudre définitivement des litiges au profit des administrés et de l'Etat de droit. Elle rend totalement effectif le contrôle juridictionnel de l'exercice du pouvoir réglementaire d'exécution des lois, qu'il s'exerce au niveau de la légalité ou de la responsabilité.

Cet encadrement juridique du pouvoir réglementaire bouleverse les conceptions classiques de la séparation des pouvoirs et de la séparation de l'administration active et du juge administratif. Le pouvoir réglementaire d'exécution des lois demeure plus que jamais un pouvoir subordonné. Il est soumis par nature au pouvoir législatif, mais aussi au droit international, ce qui implique d'appliquer le droit international en délaissant la loi. Il est enfin soumis au juge administratif qui définit pleinement les contours de son exercice. Cet encadrement est tel que l'on peut se demander si celui-ci n'exerce pas conjointement le pouvoir réglementaire d'exécution des lois.

Annexe

Conseil d'Etat, 28 juillet 2000

Association France nature environnement

Requête par laquelle l'Association France Nature Environnement demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite par laquelle le Premier ministre a rejeté sa demande tendant à ce que soient édictés les décrets d'application prévus à l'article 2 de la loi du 3 janvier 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral et au paragraphe IV de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre d'édicter ces décrets dans un délai de quatre mois à compter de la notification de la décision à intervenir, sous astreinte de 10 000 F par jour de retard ;

3°) de condamner l'Etat au paiement de la somme de 10 000 F au titre des frais exposés par la requérante et non compris dans les dépens ;

Vu les autres pièces du dossier ; Vu la Constitution du 4 octobre 1958, notamment ses articles 13, 21, 37 et 55 ; Vu le code de l'urbanisme ; Vu la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 modifiée ;

Vu la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ; Vu la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 ; Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ; Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Considérant qu'en vertu de l'article 21 de la Constitution, le Premier ministre « assure l'exécution des lois » et « exerce le pouvoir réglementaire » sous réserve de la compétence conférée au Président de la République pour les décrets délibérés en Conseil des ministres par l'article 13 de la Constitution ; que l'exercice du pouvoir réglementaire comporte non seulement le droit, mais aussi l'obligation de prendre dans un délai raisonnable les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi, hors le cas où le respect des engagements internationaux de la France y ferait obstacle ;

Sur les conclusions dirigées contre la décision implicite refusant de prendre le décret mentionné à l'article 2 de la loi du 3 janvier 1986 :

Considérant que la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral énonce dans son article 2 que sont considérées comme « communes littorales » au sens de ladite loi les communes de métropole et des départements d'outre-mer qui, soit sont « riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares », soit « sont riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux » ; que, pour cette seconde catégorie, il est spécifié que « la liste de ces communes est fixée par décret en Conseil d'Etat, après consultation des conseils municipaux intéressés » ; qu'en outre, ainsi qu'il est dit à l'article L. 146-1 ajouté au code de l'urbanisme par la loi du 3 janvier 1986, le chapitre VI du texte IV du livre I^{er} de ce code qui comporte des « dispositions particulières au littoral » s'applique « dans les communes littorales définies à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 » ;

Considérant que les dispositions législatives mentionnées ci-dessus ne laissent pas à la libre appréciation du Premier ministre l'édiction du décret dont elles prévoient l'intervention ; qu'en dépit des difficultés rencontrées par l'administration dans l'élaboration de ce texte, son abstention à le prendre s'est prolongée très largement au-delà d'un délai raisonnable ; que, dans ces conditions, la décision implicite par laquelle le Premier ministre a refusé d'édicter le décret prévu par l'article 2 de la loi du 3 janvier 1986 ne peut qu'être annulée ;

Sur les conclusions dirigées contre la décision implicite refusant de prendre le décret mentionné au IV de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme :

Considérant qu'en vertu du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, « l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage () doit être justifiée et motivée, dans le plan d'occupation des sols, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau () » ; qu'aux termes du III du même article : « En dehors des espaces urbanisés, les constructions et installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage () » ; que, selon le IV de l'article L. 146-4, les dispositions des paragraphes II et III « s'appliquent aux rives des estuaires les plus importants, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat » ;

Considérant que l'intervention du décret ainsi prévue est une condition nécessaire à l'application des dispositions législatives en cause aux rives des estuaires ; qu'en dépit des difficultés rencontrées par l'administration dans l'élaboration de ce texte, son abstention à le prendre s'est prolongée très largement au-delà d'un délai raisonnable ; que, dans ces conditions, la décision implicite par laquelle le Premier ministre a refusé d'édicter ce décret ne peut qu'être annulée ;

Sur les conclusions tendant à la prescription de mesures d'exécution et au prononcé d'une astreinte :

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 6, paragraphe 1 ajouté à la loi du 16 juillet 1980 par la loi du 8 février 1995 : « Lorsqu'il règle un litige au fond par une décision qui implique nécessairement une mesure d'exécution dans un sens déterminé, le Conseil d'Etat, saisi de conclusions en ce sens, prescrit cette mesure et peut assortir sa décision d'une astreinte à compter d'une date qu'il détermine » ;

Considérant que l'annulation de la décision du Premier ministre refusant de prendre les décrets mentionnés à l'article 2 de la loi du 3 janvier 1986 et au paragraphe IV de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, implique nécessairement l'édiction de ces décrets ; qu'il y a lieu pour le Conseil d'Etat d'ordonner cette édiction dans un délai de six mois ; que, compte tenu des circonstances de l'espèce, il y a lieu de prononcer contre l'Etat, à défaut pour lui de justifier de l'édiction desdites mesures dans le délai prescrit, une astreinte de 1 000 F par jour jusqu'à la date à laquelle la présente décision aura reçu exécution ;

Sur les conclusions tendant à la condamnation de l'Etat au paiement de frais exposés par la requérante et non compris dans les dépens :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, par application du paragraphe I de l'article 75 de la loi du 10 juillet 1991, de condamner l'Etat à payer à l'Association France Nature Environnement une somme de 5 000 F au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;... [annulation ; injonction de prendre les décrets d'application prévus par l'article 2 de la loi « Littoral » dans le délai de six mois après notification de l'arrêt ; astreinte de 1 000 F par jour de retard]

(M^{lle} Bonnat, rapporteur ; M. Lamy, commissaire du gouvernement).

Mots clés :

(1) Ce principe a longtemps justifié l'interdiction de l'injonction, J. Chevallier, L'interdiction par le juge administratif de faire acte d'administration, AJDA 1972, p. 67.

(2) CE, 28 juill. 2000, *Association France Nature Environnement*, AJDA 2000, p. 959 ; JCP 2000, I, n° 274, obs. A. Ondoua ; Petites affiches 2000, n° 230, note A. Laquière ; RFDA 2000, p. 1167.

(3) L'article L. 252-1 du code rural lui confère son agrément ; l'article L. 252-4 prévoit que « toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci », elle justifie « d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec son objet et ses activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elle bénéficie de l'agrément ». CAA Nancy, 22 déc. 1999, *Association France Nature Environnement*, AJDA 2000, p. 364.

(4) La loi édicte dans son article 3 des dispositions particulières au littoral, ayant valeur de lois d'aménagement et d'urbanisme, insérées aux articles L. 146-1 à L. 146-9.

(5) Article 2 de la loi non codifié, et paragraphes II et III de l'article L. 146-4.

(6) Du fait qu'il connaît en premier et dernier ressort des recours en annulation contre les décrets eux-mêmes : CE, 3 oct. 1997, *Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers*, D. 1997, IR p. 230 ; Dr. adm. 1998, n°1 ; AJDA 1997, p. 909, obs. F. J.-L. ; CE, Ass., 8 juin 1973, *Richard*, Rec. p. 405. Il se déclare également compétent pour connaître du refus implicite de rapporter un décret : CE, 4 déc. 1957, *Brandstetter*, Rec. p. 651.

(7) M. Deguergue, Rép. resp. puiss. publ. Dalloz, v° *Promesses, renseignements et retards*.

(8) CE, Ass., 10 sept. 1992, *Meyet*, Rec. p. 327, concl. D. Kessler ; AJDA 1992, p. 643, chron. C. Maugué et R. Schwartz ; RFDA 1993, p. 55, note D. Pouyau ; JCP 1993, I, n° 3645, chron. E. Picard.

(9) Cons. const., 2 déc. 1976, *Vote par procuration*, Rec. p. 67 ; RD publ. 1977, p. 458, comm L. Favoreu et L. Philip, où le Conseil constitutionnel fonde sur l'article 37 le pouvoir réglementaire d'exécution de la loi.

(10) CE, Sect., 27 janv. 1961, *Daunizeau*, Rec. p. 57 ; AJDA 1961, p. 75 chron. J.-M. Galabert et M. Gentot ; 8 oct. 1971, *SA Librairie François Maspero*, Rec. p. 589, AJDA 1971, p. 647, chron. D. Labetoulle et P. Cabannes ; 16 févr. 1979, *Union des chambres syndicales d'affichage*, Rec. p. 64 ; D. 1979, IR p. 266, obs. P. Delvolvé ; JCP 1979, II, n° 19255, concl. M. Rougevin-Baville ; CE, 8 févr. 1985, *Association des centres distributeurs Edouard Leclerc*, Rec. p. 26 ; RD publ. 1986, p. 256.

(11) Ajouté au code de l'urbanisme par la loi du 3 janvier 1986.

(12) CE, 13 oct. 1978, *Fédération française des sociétés de protection de la nature*, Dr. adm. 1978, n° 354, également pour des mesures individuelles, CE, 6 juill. 1934, *Société Van Outryve*, Rec. p. 787 ; RD publ. 1934, p. 629, concl. Rivet.

(13) M. F. Lamy, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, que nous remercions pour la communication de ses conclusions.

(14) CE, 4 oct. 1996, *Association défense et protection de Pleurtuit*, Rec. p. 382. De même les dispositions de l'article L. 146-6, concernant les espaces, sites et paysages remarquables, ont été jugées suffisamment précises pour entrer en vigueur avant l'intervention du décret, CE, 30 déc. 1996, *Société de protection de la nature de Sète-Frontignan-Balaruc*, BJD 1/97, p.

12, concl. Maugüé.

(15) CE, 22 déc. 1989, *Cercle militaire mixte de la caserne Mortier*, Rec. p. 260 ; AJDA 1990, p. 328, concl. M.-D. Hagelsteen.

(16) Selon le paragraphe IV de l'article L. 146-4.

(17) Selon son IV.

(18) Successivement L. 146-4 II et III.

(19) L. 146-4 5 II et III.

(20) L. 146-4 5, IV.

(21) CE, 20 nov. 1995, *Association l'environnement à Concarneau*, Rec. p. 419 ; dans le même sens CE, avis, 5 oct. 1998, *Préfet du Finistère c/ Le Hir*, JO 1998, p. 16366, concl. C. Maugüé au BJDU 6/98.

(22) CE, 13 juill. 1962, *Kevers-Pascalis*, Rec. p. 475 ; D. 1963, p. 606, note J.-M. Auby ; 24 juin 1992, *Soulat*, AJDA 1992, p. 691, obs. P. Letourneur ; RFDA 1992, p. 770 ; 8 juin 1994, *Syndicat des services publics parisiens CFDT*, Rec. p. 766 ; 21 févr. 2000, *Vogel*, n° 195207. Pour des arrêts antérieurs V. CE, Sect., 11 janv. 1935, *Colombino*, Rec. p. 44 ; 21 mai 1954, *Depommier*, Rec. p. 290, cités par P. Letourneur obs. sous CE, 24 juin 1992, *Soulat*, préc.

(23) Pour l'application d'un décret par un arrêté, CE, Ass., 26 févr. 1954, *Département de la Guadeloupe*, Rec. p. 129.

(24) R. Chapus, *Droit administratif général*, Montchrestien, 15^e éd, 2001, n° 884, 2°.

(25) CE, 13 oct. 1978, *Fédération des sociétés de protection de la nature*, Dr. adm. 1978, n° 354.

(26) CE, Ass., 8 mai 1964, *Société La Verrerie d'Arques*, Rec. p. 279 ; CE, 27 nov. 1992, *Fédération Interco CFDT*, Rec. p. 246, AJDA 1993, p. 208, note F.-X. Aubry ; CE, Sect., 27 juill. 2001, *Association France Nature Environnement et autres*, n° 229789.

(27) En l'absence de dispositions législatives, il s'agissait pour le pouvoir réglementaire d'organiser des consultations référendaires, en adaptant les dispositions législatives et réglementaires régissant d'autres consultations électorales, CE, Ass., 10 sept. 1992, *Meyet*, préc.

(28) CE, 13 juill. 1962, *Kevers-Pascalis*, préc. ; 6 juill. 1934, *Société Van Outryre*, préc.

(29) CE, 23 oct. 1992, *Diemert*, Rec. p. 374 ; AJDA 1992, p. 785, chron. C. Maugüé et R. Schwartz, un décret du 25 juin 1992 est légal alors que la loi du 10 juillet 1989 instituant le permis de conduire à points avait exclu son intervention après le 1^{er} janvier 1992, CE, 17 mars 1961, *Groupement national des produits laitiers*, Rec. p. 194 ; AJDA 1961, p. 698, les délais fixés n'ont pas été respectés. Le délai n'est impératif que lorsque la loi le prévoit pour, par exemple, procéder par décrets à des mesures transitoires, CE, Sect., 28 oct. 1960, *Pierron et Thouvenin*, Rec. p. 575, ou lorsqu'il s'agit de garantir les droits des administrés, CE, 13 mai 1996, *Commune de Franconville-la-Garenne*, Rec. p. 178 ; RFDA 1996, p. 855.

(30) Ce délai est le plus souvent estimé à un an, CE, 24 juill. 1936, *Syndicat de défense des grands vins de la Côte d'Or*, Rec. p. 861 ; D. 1937, 3, p. 41, concl. Lagrange. Délai de cinq ans déraisonnable : CE, 27 juill. 1979, *Blanc et ministre de l'Équipement*, Rec. p. 352 ; 3 oct. 1979, *Aguessy*, Rec. p. 357 ; également délai de sept ans : CE, 23 nov. 1979, *Secrétaire d'Etat aux Anciens Combattants*, Rec. p. 431 ; 24 juin 1992, *Soulat*, préc. ; M. Deguerque,

Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit de la responsabilité administrative, LGDJ, 1994, p. 198 et s.

(31) CE, 13 juill. 1962, *Kevers-Pascalis*, préc.

(32) CE, 29 nov. 1999, *Polyclinique des Alpilles*, Rec. p. 369 ; 21 févr. 2000, *Vogel*, préc. délai de plus de trente ans.

(33) Un changement de gouvernement et une modification de la législation en cause étaient intervenus, CE, 3 oct. 1997, *Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers*, préc. ; 13 oct. 1978, *Fédération française des sociétés de protection de la nature*, préc., délai de quinze mois raisonnable, le gouvernement ayant opposé avant l'édition du décret un refus temporaire et non définitif.

(34) J.-M. Bécet, Vers une véritable politique d'urbanisme littoral, AJDA 1993, n° spécial Droit de l'urbanisme. Bilan et perspectives p. 116, p. 117, note 10. Décret du 20 septembre 1989, modifié par celui du 25 août 1992, appliquant l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, décret du 13 octobre 1989 modifiant le code du domaine de l'Etat et prévu à l'article 37 de la loi, décret du 22 octobre 1991 appliquant l'article 28 de la loi.

(35) CE, 24 févr. 1999, *Association de patients de la médecine d'orientation anthroposophique*, Rec. p. 29 ; AJDA 1999, p. 823, note R. Ricci ; Dr. adm. 1999, n°227, obs. J.-C. B. ; RFDA 1999, p. 437 ; CE, Sect., 30 nov. 1998, *Fédération nationale de l'industrie hôtelière*, RFDA 1999, p. 265.

(36) Si la demande lui est faite et si l'acte n'est pas devenu définitif.

(37) CE, Ass., 3 févr. 1989, *Compagnie Alitalia*, Rec. p. 44 ; RFDA 1989, p. 391, concl. N. Chahid-Nourai, notes L. Dubouis, O. Beaud ; AJDA 1989, p. 387, note O. Fouquet. Egalement, CE, 10 juin 1994, *Rassemblement des opposants à la chasse*, Rec. p. 313 ; JCP 1995, IV, p. 251 ; CE, Ass., 20 févr. 1998, *Ville de Vaucresson*, Rec. p. 54 ; RFDA 1998, p. 421, concl. C. Bergeal. En cas de non-respect de l'obligation, l'engagement de responsabilité est possible CE, Ass., 28 févr. 1992, *Société Arizona Tobacco Products*, Rec. p. 78 ; D. 1993, p. 141, obs P. Bon, P. Terneyre ; RD publ. 1992, p. 1480, note F. Fines. Un Etat membre se trouve en situation de manquement s'il maintient en vigueur une réglementation incompatible avec le droit communautaire CJCE, 11 juin 1991, *Commission c/ France*, Rec p. I-2903.

(38) CE, Sect., 3 déc. 1999, *Association ornithologique et mammalogique de Saône-et-Loire, Rassemblement des opposants à la chasse*, AJDA 2000, p. 170, p. 120, chron. M. Guyomar, P. Collin.

(39) CE, Ass., 28 févr. 1992, *SA Rothmans International France*, Rec. p. 80, concl. M. Laroque ; CE, 24 sept. 1990, *Boisdet*, Rec. p. 250.

(40) CE, 24 févr. 1999, *Association de patients de la médecine d'orientation anthroposophique*, préc.

(41) Concl. Y. Galmot dans l'affaire *Dame veuve Renard*.

(42) CE, Ass., 6 juin 1997, *Aquarone*, Rec. p. 206, concl. G. Bachelier ; AJDA 1997, p. 570, chron. D. Chauvaux, T.-X. Girardot ; Dr. adm. 1997, n° 250, obs. G. Téboul ; CE, Sect., 23 oct. 1987, *Société Nachfolger navigation company*, Rec. p. 319.

(43) CE, Sect., 3 déc. 1999, *Association ornithologique et mammalogique de Saône-et-Loire, Association France Nature Environnement*, préc. ; CE, 9 juin 2000, *Association France Nature Environnement*, req. n° 211294, n° 212212, n° 212857.

(44) Même raisonnement concernant le second alinéa de l'article L. 224-2 du code rural et les articles R. 224-3 et R. 224-7 du code rural qui permettent au préfet de réglementer les

périodes de chasse à tir et au vol, CE, 21 avr. 2000, *Association pour la protection des animaux sauvages*, req. n° 200759 ; également CAA Lyon, 31 mai 2001, *Centre ornithologique Rhône-Alpes*, req. n° 00LY00188.

(45) Il s'agissait du premier alinéa de l'article L. 224-2 du code rural qui délègue au pouvoir réglementaire la fixation des dates d'ouverture de la chasse et de l'article R. 224-6 qui subdélègue cette compétence au ministre s'agissant de la chasse au gibier d'eau ; la loi du 3 juillet 1998, en cause, reprend et maintient l'alinéa 1 de l'article L. 224-2, elle introduit au second alinéa de cet article des dispositions fixant les dates d'ouverture anticipée et de clôture temporaire de la chasse au gibier d'eau qui sont seules jugées incompatibles.

(46) CE, Ass., 20 févr. 1992, *SA Rothmans International France et SA Philip Morris France*, préc. ; 30 oct. 1996, *SA Cabinet Revert et Badelon*, Rec. p. 397 ; RTD eur. 1997, p. 171, concl. G. Goulard.

(47) Elle est seulement écartée par le juge par la voie de l'exception d'inconventionnalité, il ne s'agit ni d'une annulation contentieuse, ni d'une abrogation qui pourrait avoir pour conséquences de faire réapparaître les dispositions qu'elle a remplacées. V. chron M. Guyomar, P. Collin p. 125, l'illégalité d'un texte réglementaire constatée par la voie de l'exception d'illégalité ne fait pas revivre les dispositions antérieures à ce texte, CE, Ass., 18 janv. 1980, *Bargain*, Rec. p. 29 ; CE, 21 déc. 1994, *SCI La Brise*, Rec. p. 570.

(48) Décret du 1^{er} août 2000 appliquant l'article 24 de la loi du 26 juillet 2000, article L. 224-2 du code rural, repris à l'article L. 424-2 du code de l'environnement, CE, 25 janv. 2002, *Ligue pour la protection des oiseaux, Association pour la protection des animaux sauvages et autres*, req. n° 224850, n° 225596, n° 225693, n° 22769, AJDA 2002, p. 623, note E. Saulnier.

(49) R. Chapus, *Droit administratif général*, n° 885.

(50) Lorsqu'il s'agit d'une loi postérieure au 4 octobre 1958 ; les textes de forme législative intervenus antérieurement peuvent être modifiés par décret pris après avis du Conseil d'Etat.

(51) CE, Ass., 30 oct. 1998, *Sarran et Levacher*, Rec. p. 368 ; AJDA 1998, p. 962, chron. F. Raynaud, P. Fombeur.

(52) CE, Sect., 3 déc. 1999, *Association ornithologique et mammalogique de Saône-et-Loire, Rassemblement des opposants à la chasse*, préc.

(53) Réintégration d'un fonctionnaire, CE, 29 déc. 1995, *Kavvadias*, Rec. p. 477 ; AJDA 1996, p. 115, chron. J.-H. Stahl et D. Chauvaux ; remplacement d'un maire démissionnaire par un adjoint, CE, Ass., 26 mai 1995, *Etna et ministre des Départements et Territoires d'outre-mer*, Rec. p. 213 ; RFDA 1996, p. 66, concl. F. Scanvic ; RD publ. 1996, p. 525, note J.-M. Auby ; AJDA 1995, p. 505, chron. J.-H. Stahl et D. Chauvaux ; suppression dans le dossier d'un fonctionnaire de toute mention d'une sanction, CE, 1^{er} oct. 1997, *Devron*, Rec. p. 1019 ; affiliation d'un agent à la caisse de retraite des agents des collectivités locales et versement de cotisations afférentes, CE, 25 févr. 1998, *Commune de Brives-Charensac et Arnaud*, req. n° 158661.

(54) Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, JO 9 févr., p. 2175.

(55) Il peut également enjoindre l'abrogation d'un règlement d'exécution d'une loi illégale, CE, 3 avr. 2002, *Renie*, req. n° 232733, à mentionner aux tables du *Recueil Lebon*.

(56) Art. L. 911-1, L. 911-3 CJA.

(57) CAA Paris, 21 mars 1996, *Clermet-Carroy*, req. n° 95PA02130.

(58) Art. L. 911-2 CJA.

(59) C'est le cas lors de l'annulation du refus : de communiquer des documents communicables, CE, 12 juill. 1995, *Domarchi*, Rec. p. 988 ; d'inscrire à l'Université à la suite d'épreuves de sélection illégales, TA Rennes, 28 sept. 1995, *M^{lle} Jehan*, Rec. p. 58, ou d'abroger un arrêté d'expulsion, CAA Paris, 23 janv. 1997, *Hamlaoui*, AJDA 1997, p. 303.

(60) Concl. Maugüé sous CE, 28 mars 1997, *Fédération des familles de France et autres*, RFDA 1998, p. 1165, spéc. p. 1171.

(61) J. Gourdou, Les nouveaux pouvoirs du juge administratif en matière d'injonction et d'astreinte, RFDA 1996, p. 333 et s, p. 340-341.

(62) CE, 26 juill. 1996, *Association Lyonnaise de protection des locataires*, Rec. p. 293, concl. C. Maugüé ; Dr. adm. 1996, n° 444, obs. C. M. Au préalable le juge administratif se contentait d'annuler pour illégalité le refus du gouvernement de prendre les règlements d'application de la loi et de prononcer une astreinte à l'encontre de l'Etat à raison de son abstention à l'exécution de la chose jugée, CE, 11 mars 1994, *Soulat*, Rec. p. 115 ; JCP 1994, II, n° 22333 ; AJDA 1994, p. 387, concl. M. Denis-Linton ; 6 janv. 1995, *Soulat et Boivin*, Rec. p. 15 ; AJDA 1995, p. 104, chron. L. Touvet et J.-H. Stahl.

(63) CE, 13 janv. 1997, *Viscontini*, AJDA 1997, p. 484, s'agissant des décrets d'application de la loi du 11 janvier 1984 nécessaires à la titularisation des agents non titulaires ayant vocation à être nommés dans un corps de catégorie A ; également CE, 21 févr. 1997, *Calbo*, Rec., tables, p. 1018 ; JCP 1997, II, n° 22866 note M. Lascombe, pour la non-abrogation d'articles d'un décret dépourvus de base légale ; également CE, 28 mars 1997, *Union nationale des associations familiales*, Rec. p. 124.

(64) J. Gourdou, Les nouveaux pouvoirs du juge administratif en matière d'injonction et d'astreinte, *op. cit.* p. 342.

(65) Le juge administratif peut prévoir un délai de huit mois pour l'édition de mesures réglementaires, relatives à l'année 1995, indispensables à l'application de la loi du 25 juillet 1994 revalorisant les bases de calcul mensuel des prestations familiales en fonction de l'évolution des prix à la consommation hors tabac, les mesures étant complexes, CE, 28 mars 1997, *Union nationale des associations familiales*, préc.

(66) Il retiendra également un délai de six mois pour l'édition d'un décret d'application, mais une astreinte de seulement 5 000 F par mois de retard, CE, 4 avr. 2001 *M^{me} Larsen-Bocquet* n° 210661, à publier aux tables du *Recueil Lebon*.

(67) CE, Ass., 27 nov. 1964, *Veuve Renard*, Rec. p. 590, concl. Y. Galmot ; AJDA 1964, p. 678, chron. M. Puybasset et J.-P. Puissochet ; CE, 15 févr. 1984, *Ministre des Affaires étrangères c/ Larivière*, Rec. p. 489 ; CE, Sect., 10 mars 1967, *Société Les Ardoisières d'Angers*, AJDA 1967, p. 399, chron. J. Massot et J.-L. Dewost ; CE, 9 avr. 1993, *Société des auteurs des arts visuels*, Rec. p. 107 ; RFDA 1993, p. 616 ; D. 1994, Somm. p. 59, obs. P. Bon et P. Terneyre ; 29 nov. 1999, *Polyclinique des Alpilles*, D. 2000, Somm. p. 253.

(68) Concl. Galmot sur l'arrêt *Veuve Renard*, *op. cit.* p. 599.

(69) Dès lors qu'il n'y a pas annulation de l'acte administratif dans le délai de deux mois, le juge peut écarter son application : l'exception d'illégalité est en principe perpétuelle contre les actes réglementaires. Il existe une réserve en droit de l'urbanisme article L. 600-1 du code de l'urbanisme.

(70) CE, 13 févr. 1952, *Costa*, Rec. p. 104 ; 17 juin 1953, *Barthelémy*, Rec. p. 294, jurisprudences citées par M. Deguegue, *Jurisprudence et doctrine...* préc., p. 193, note 292 ; V. également CE, 9 avr. 1993, *Société des auteurs des arts visuels*, préc.

(71) CE, Sect., 26 janv. 1973, *Driancourt*, Rec. p. 77 ; AJDA 1973, p. 245, chron. P. Cabanes ; D. Léger, Rev. adm. 1974, p. 29, note F. Moderne.

(72) Note F. M. sous CE, Sect., 11 oct. 1961, *Clément*, D. 1962, Jur. p. 1962, citée par M. Deguerge, thèse préc., p. 194.

(73) J. Rivero, J. Waline, Droit administratif, Précis Dalloz, 18^e éd., n° 281, p. 269 ; de Forges, Droit administratif, PUF coll. premier cycle, 2^e éd., p. 290 et s.

(74) Il s'agit d'un des aspects de la sécurité juridique mise en place par le droit administratif, impliqué par la logique de l'Etat de droit, de la hiérarchie des normes et fondant le droit à un recours effectif contre les actes illégaux, ou à leur modification à certaines conditions.

(75) Art. L. 252-1, L. 252-4 c. rur.

(76) Avant cette procédure simultanée, le bénéficiaire d'une annulation devait tenter de faire exécuter volontairement par l'administration sa décision de justice avant de présenter par requête ultérieure des conclusions à fin d'astreinte, CE, 11 mars 1994, *Soulat*, préc.

(77) Le requérant doit présenter des conclusions tendant soit à la prescription d'une mesure déterminée, en ce cas elle doit préciser les mesures susceptibles d'être prononcées, soit à ce que l'administration statue à nouveau, J. Gourdou, Les nouveaux pouvoirs du juge administratif en matière d'injonction et d'astreinte, *op. cit.* p. 339-340.

(78) Concl. Maugué sous CE, 28 mars 1997, *Fédération des familles de France et autres*, préc.

(79) Art. L. 911-6, L. 911-7 CJA.

(80) Art. 5 de la loi de 1980, art. L. 911-7 CJA. Dans l'affaire *Soulat*, le juge administratif avait liquidé l'astreinte une première fois pour un montant de 52 000 F réparti pour moitié entre le requérant et le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) (CE, 6 janv. 1995, *Soulat*, AJDA 1995, p. 157, préc. ), une seconde fois pour un montant de 453 000 F dont 10 % sont revenus à M. Soulat et 90 % pour le FCTVA, CE, 3 avr. 1996, *Soulat*, Dr. adm. 1996, n° 390.

(81) CE, 4 avr. 2001, *M^{me} Larsen-Bocquet*, préc.

(82) TA Limoges, 7 déc. 1995, *Descat-Calary de Lamazière c/ Département de Corrèze*, req. n° 87393, s'agissant d'un département responsable de l'effondrement d'une digue, entraînant un abaissement du niveau des eaux d'un étang privé et une baisse corrélative du montant de sa location à une commune. Egalement TA Lyon, 4 févr. 1998, *M^{me} Guillot*, Petites affiches 1999, n° 155, concl. E. Kolbert, injonction à une commune d'effectuer des travaux publics de drainage d'un terrain lui appartenant. Sur l'injonction de démolir un ouvrage mal planté, V. CE, Sect., 29 janv. 2003, *Syndicat départemental d'électricité et du gaz des Alpes Maritimes*.

(83) CE, 10 mars 1905, *Berry et Chevallard*, Rec. p. 255 ; S. 1907, 3, p. 65, note M. Hauriou ; 21 janv. 1976, *Commune de Margon*, Rec., tables, p. 1166. Il s'agit d'une véritable atténuation du principe selon lequel il ne peut ordonner l'exécution, l'interruption ou la destruction de travaux ou d'ouvrages publics, CE, 3 nov. 1963, *Veuve Briand*, Rec. p. 266 ; 17 oct. 1980, *Barrois*, Rec. p. 378 ; il peut également annuler les refus illégaux de l'administration de détruire, modifier ou déplacer les ouvrages publics, CE, 19 avr. 1991, *Epoux Denard et Martin*, Rec. p. 148  ; RFDA 1992, p. 59, concl. H. Toutée , note J.-P. Maublanc , ce qui laisse ouverte la possibilité de prescrire la construction ou la démolition d'un ouvrage public, dès lors que l'exécution de la mesure est impliquée par la chose jugée.

