

Les conditions d'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat du fait d'une loi

Claire Landais, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, responsable du Centre de documentation

Frédéric Lenica, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, responsable du Centre de documentation

L'essentiel

Par sa décision *Coopérative agricole Ax'ion* du 2 novembre 2005, le Conseil d'Etat précise sa jurisprudence sur l'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat du fait des lois et des décisions administratives légales. En refusant que le silence du législateur puisse, par principe, être interprété comme excluant toute indemnisation, le juge administratif opte clairement pour un traitement au cas par cas de ce type d'affaires.

Dans son étude consacrée à la responsabilité sans faute qui figurait autrefois au répertoire Dalloz, le président Rougevin-Baville distinguait, en sus de la condition tenant au caractère direct et certain du préjudice, quatre critères d'engagement de la responsabilité sans faute des personnes publiques dans le cas où est demandée l'indemnisation d'un dommage causé par une décision dont la légalité n'est pas en cause. Il faut que le dommage soit spécial, grave, qu'il ne soit pas au nombre des aléas que la victime doit normalement assumer et enfin que l'indemnisation n'ait pas été exclue par le législateur.

Dans sa décision *Coopérative agricole Ax'ion*, rendue le 2 novembre 2005, le Conseil d'Etat vient de renouveler son approche du quatrième de ces critères, en précisant l'attitude que devait adopter le juge lorsque le législateur, réglementant une activité, n'a pas abordé expressément la question de l'indemnisation du préjudice causé par les décisions légales prises sur le fondement de cette réglementation.

L'affaire qui a donné lieu à cette importante décision trouve son origine dans l'exercice par le Premier ministre du pouvoir de police spéciale des installations classées qu'il détient en vertu de l'article 15 de la loi du 19 juillet 1976, aujourd'hui codifié à l'article L. 514-7 du code de l'environnement. Sur le fondement de ces dispositions, un décret du 16 avril 1999 a ordonné la suppression des silos de stockage et des ouvrages de combustion exploités par la coopérative agricole du Soissonais, en raison des dangers pour l'environnement que présentaient ces installations.

La coopérative a alors tenté d'obtenir devant le juge la réparation du préjudice qu'elle estimait avoir subi en raison de l'intervention de cette mesure de police. Le décret n'étant pas entaché d'illégalité, l'action de la société a périclité rapidement sur le terrain de la responsabilité quasi délictuelle. Le débat était plus complexe sur le terrain de la responsabilité sans faute de l'Etat. La loi du 19 juillet 1976 ne se prononce pas, en effet, sur l'indemnisation des exploitants faisant l'objet des mesures de fermeture ou de suppression que prévoit son article 15. La question successivement en débat devant le tribunal administratif d'Amiens et la cour administrative d'appel de Douai consistait à déterminer les conséquences qu'il fallait tirer du silence du législateur.

Pour trancher cette interrogation, les 6^e et 1^{re} sous-sections réunies ont jugé qu'il résultait des principes qui gouvernent l'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat que le silence d'une loi sur les conséquences que peut comporter sa mise en oeuvre ne saurait être

interprété comme excluant, par principe, tout droit à réparation des préjudices que son application est susceptible de provoquer. Elles en ont déduit qu'en l'absence même de dispositions le prévoyant expressément, l'exploitant d'une installation dont la fermeture ou la suppression a été ordonnée sur le fondement de la loi du 19 juillet 1976 en raison des dangers ou inconvénients qu'elle représentait, est fondé à demander l'indemnisation du dommage qu'il a subi de ce fait lorsque, excédant les aléas que comporte nécessairement une telle exploitation, il revêt un caractère grave et spécial et ne saurait, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement à l'intéressé.

Le motif de principe, que n'auraient pas renié des formations de jugement supérieures, reprend à son compte trois des quatre critères traditionnels de la jurisprudence : gravité et spécialité du préjudice, et charge excédant les aléas que comporte nécessairement l'exploitation. Il apporte en revanche une réponse nouvelle à l'interprétation du silence conservé par le législateur sur le droit à réparation.

La loi du 19 juillet 1976 ne contient elle-même aucune prescription concernant l'indemnisation des personnes auxquelles elle causerait un préjudice. La question n'a pas davantage été abordée au cours des travaux parlementaires qui ont présidé à son adoption. Le Conseil d'Etat se trouvait donc dans l'hypothèse où il lui appartient, comme l'écrivait le président Odent dans son cours de contentieux administratif, de « sonder les intentions du législateur et d'interpréter ses silences » (R. Odent, *Contentieux administratif*, p. 1426) afin de décider si un droit à indemnité peut implicitement résulter du texte de loi.

L'existence d'un tel droit est reconnue lorsque des prescriptions législatives, tout en présentant un caractère d'intérêt général, ont pour effet de défavoriser directement certaines personnes physiques ou morales par rapport à des catégories limitées d'individus ou de groupes sociaux. On reconnaît là le raisonnement mené dans la décision d'Assemblée du 14 janvier 1938, *Société des produits laitiers La Fleurette* (Lebon p. 25 ; *Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 15^e éd., n° 52, p. 319 ; S. 1938.3.25, concl. Roujou, note P. Laroque).

La jurisprudence issue de cette décision pionnière ne déduisait donc pas systématiquement du silence de la loi la volonté du législateur de refuser toute indemnisation.

En revanche, comme le soulignait Mattias Guyomar dans ses conclusions sur l'affaire *Ax'ion*, le Conseil d'Etat inférait fréquemment cette volonté implicite de l'objet de la loi. Celle-ci était regardée comme excluant tout droit à indemnité lorsqu'elle avait pour objet de mettre fin à une activité frauduleuse (CE 1^{er} mars 1940, *Société Chardon et Compagnie*, Lebon p. 82) ou dangereuse (CE 6 janvier 1956, *Manufacture française d'armes et de cycles*, Lebon p. 3 ; CE Ass. 8 janvier 1965, *Société des établissements Aupinel*, Lebon p. 15).

Etait également interprétée comme ayant entendu écarter tout droit à indemnisation la loi intervenue pour édicter des prescriptions correspondant à un intérêt général prééminent, comme la sauvegarde de la santé publique (CE 24 avril 1953, *Etablissements Chosson*, Lebon p. 191) ou la loi prise dans un intérêt économique, social ou écologique d'ordre général (CE 15 juillet 1949, *Ville d'Elbeuf*, 2^e esp., Lebon p. 359, relative aux textes visant à freiner l'évolution des prix au lendemain de la guerre ; CE sect. 14 mars 1975, *Société civile immobilière de la vallée de Chevreuse*, Lebon p. 197, relative aux textes gouvernant l'expropriation pour cause d'utilité publique ; CE 14 décembre 1984, *Rouillon*, Lebon p. 423, relative à la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, en tant qu'elle restreignait fortement les conditions d'exercice de la profession de taxidermiste).

La jurisprudence traditionnelle refusait ainsi, par principe, que, dans le silence de la loi, la responsabilité de l'Etat législateur puisse résulter de textes pris dans un intérêt général de premier rang. Or, c'est sans conteste à cette catégorie qu'appartient la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

La décision *Coopérative agricole Ax'ion* du 2 novembre 2005 met un terme à cette façon de raisonner. L'objet de la loi n'est désormais plus un critère opérant pour déterminer la volonté

implicite du législateur sur le droit à réparation. Seuls s'appliquent, si la loi est muette sur ce point, les trois autres critères énoncés plus haut.

Ce changement d'optique nous paraît salutaire pour trois séries de motifs.

- Le raisonnement déniait toute indemnisation en raison de l'intérêt général, même prééminent, poursuivi par la loi, ne présentait tout d'abord pas la plus grande rigueur logique. C'est l'objet même de toute loi en effet que de poursuivre l'intérêt général. Au surplus, une décision administrative n'est légale que pour autant qu'elle a l'intérêt général pour objet. Comme le soulignait une observatrice aiguisée de la jurisprudence du Conseil d'Etat, la restriction apportée par le Conseil d'Etat à la décision *Société des produits laitiers La Fleurette* était d'autant plus singulière que cette décision était elle-même fondée sur la proposition, formellement énoncée dans ses motifs, qu'une charge créée dans un intérêt général mais ne pesant que sur un seul devait être supportée par la collectivité (v. note C. M. sous CE 31 mai 1961, *Compagnie française des cuirs*, Lebon p. 358 ; AJDA 1962, II, p. 64). Comme l'indiquait Matthias Guyomar dans ses conclusions, l'intérêt général était devenu à la fois le critère conférant un caractère indemnisable au dommage et celui qui justifiait l'absence de toute indemnisation. La décision *Coopérative agricole Ax'ion* présente donc le premier mérite de faire sortir la jurisprudence de l'impasse dans laquelle elle était enfermée.
- Elle présente aussi l'avantage de rétablir une grille d'interprétation des textes plus conforme à la hiérarchie des normes. En bonne logique, le juge doit interpréter la loi dans un sens conforme à la Constitution. L'interprétation du silence du législateur doit ainsi reposer sur la présomption que ce dernier a entendu se référer aux principes de valeur constitutionnelle. Lorsque la loi est muette sur les conséquences pécuniaires que comporte son application, le principe d'égalité devant les charges publiques conduit à interpréter ce silence comme présument une indemnisation, et non l'absence de celle-ci.

On connaît l'exigence que le Conseil constitutionnel fait peser sur le législateur depuis l'intervention de sa décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985, dans laquelle il avait marqué, au nom du principe d'égalité devant les charges publiques, une nette préférence pour l'indemnisation de l'intégralité du préjudice causé par l'institution de servitudes administratives. Certains y ont vu une remise en cause du principe même des régimes d'irresponsabilité. Les commentateurs les plus autorisés de la jurisprudence du Conseil constitutionnel ont estimé qu'elle invitait à reconsidérer de nombreuses dispositions législatives qui ne satisfaisaient pas à cette exigence (v. par exemple AIJC 1985, p. 427, note B. Genevois). Elle semble avoir directement conduit le Conseil d'Etat à purger sa jurisprudence sur la responsabilité sans faute des interprétations restrictives qu'elle comportait encore. Il nous semble en tout cas que c'est bien le sens qu'il faut donner au visa de la Constitution que comporte la décision *Coopérative agricole Ax'ion*.

- Le visa de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales révèle la troisième raison pour laquelle le revirement opéré par la décision *Coopérative agricole Ax'ion* nous paraît justifié.

Les exigences de fond du contrôle de conventionnalité ont certainement pesé pour emporter la conviction du Conseil d'Etat. La société requérante invoquait d'ailleurs le respect de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention relatif au droit au respect des biens, et son interprétation retenue par la Cour européenne des droits de l'homme dans ses arrêts *Sporrong et Lönnroth c/ Suède* du 23 septembre 1982 ou *Katte Klitsche c/ Italie* du 27 octobre 1994.

Mais ce n'est pas l'influence principale que nous notons dans la décision commentée. L'apport décisif nous semble plutôt d'ordre procédural. La jurisprudence traditionnelle du Conseil d'Etat était fondée sur une approche excluant par principe l'indemnisation d'une série de préjudices, pour la seule raison qu'ils étaient causés par une loi poursuivant un objectif d'intérêt général prééminent. La décision *Coopérative agricole Ax'ion* abandonne cette logique fondée sur des catégories prédéterminées, pour lui substituer une approche au cas par cas, beaucoup plus proche des méthodes de raisonnement appliquées par la Cour de Strasbourg.

Ce changement d'optique est d'autant plus remarquable qu'il n'est pas le premier du genre en matière d'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat. L'examen du critère relatif à la normalité des aléas que doit supporter l'exploitant nous semble déjà obéir à cette logique « casuistique ». Dans une décision *Lavaud* (CE 31 mars 1995, Lebon p. 155 ; AJDA 1995, p. 384, chron. L. Touvet et J.-H. Stahl), la Section du Contentieux avait en effet censuré une cour administrative d'appel pour avoir estimé par principe qu'un commerçant installé dans le voisinage d'ouvrages publics affectés au service public du logement n'avait aucun droit au maintien de la clientèle procurée par ces ouvrages, sans apprécier concrètement sa situation individuelle.

L'estimation du caractère grave ou spécial du préjudice a toujours, elle aussi, fait la part belle aux circonstances de chaque affaire, à telle enseigne que certains bons auteurs ont pu parler à son sujet d'une jurisprudence de « cas d'espèces » (P. Amselek, *La responsabilité sans faute des personnes publiques*, *Mélanges Eisenmann*, Cujas, 1975, p. 233). Le professeur Laubadère disait quant à lui qu'elle était caractérisée par un « empirisme accusé » (*Traité*, édition 1973, n° 1240). En abandonnant toute approche de principe en matière d'examen de la volonté implicite du législateur, le Conseil d'Etat a ainsi homogénéisé son maniement des quatre critères d'engagement de la responsabilité sans faute.

La portée probable de la décision *Coopérative agricole Ax'ion* mérite quelques commentaires.

1 - Le premier est relatif au champ matériel du revirement de jurisprudence. En première analyse, l'affaire paraît s'inscrire dans le régime, bien défini, de la responsabilité sans faute du fait des décisions légales de l'administration. Les motifs de la décision prennent cependant le soin de montrer que l'autorité administrative, en prenant le décret ordonnant la suppression des installations de la coopérative agricole du Soissonais, s'est en réalité bornée à faire usage des pouvoirs conférés par la loi. Le Conseil d'Etat en tire la conséquence que le préjudice allégué trouve son origine dans la loi elle-même et non dans le décret supprimant les installations industrielles.

Cette précaution est précieuse pour situer le contexte du litige. Elle nous semble en revanche superflue en pur droit, car la distinction théorique entre les deux régimes de responsabilité n'est pas d'une importance cardinale.

Comme l'a démontré Mattias Guyomar dans ses conclusions, les différents terrains de responsabilité sans faute n'ont certes pas été abordés dans un seul et même mouvement par le juge administratif. C'est avec le refus légal du concours de la force publique qu'est apparu le premier cas de responsabilité sans faute pour rupture dans l'équilibre des charges pesant normalement sur la collectivité au détriment de quelques-uns (CE 30 novembre 1923, *Couitéas*, Lebon p. 789 ; *Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 15^e éd., n° 41, p. 248). La responsabilité du fait des lois a ensuite été reconnue par l'arrêt précité *Société des produits laitiers La Fleurette*, puis étendue aux traités internationaux par la décision d'Assemblée du 30 mars 1966, *Compagnie générale d'énergie radio-électrique* (Lebon p. 257 ; *Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative*, préc., n° 85 p. 574). Enfin, après quelques cas précurseurs après guerre (CE 28 octobre 1949, *Société des ateliers du Cap Janet*, Lebon p. 450), la responsabilité sans faute à raison de décisions ou d'agissements administratifs légaux s'est généralisée dans les années 1960 (CE sect. 15 février 1961, *Werquin*, Lebon p. 118 ; CE sect. 25 janvier 1963, *Ministre de l'intérieur c/ Bovero*, Lebon p. 53).

Mais ces différents régimes trouvent tous leur fondement commun dans la nécessité de réparer les atteintes au principe d'égalité devant les charges publiques. Cette origine commune leur confère une grande similarité, dans leurs principes, comme dans leurs applications. Ainsi que le soulignait Jean Kahn dans son étude consacrée à l'évolution de la jurisprudence relative à la responsabilité du fait des lois (EDCE 1963, p. 63), elles peuvent être décrites comme « deux branches issues d'un même tronc, la lignée *Couitéas* constituant, si l'on veut, la branche aînée, et la lignée *La Fleurette*, la branche cadette ».

Le revirement de jurisprudence opéré par le Conseil d'Etat dans la décision *Société des produits laitiers La Fleurette* porte, selon les termes mêmes de la décision, sur toutes les hypothèses « d'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat à raison des conséquences que peut comporter [la] mise en oeuvre » d'une loi. Il englobe donc selon nous la responsabilité sans faute du fait des lois au sens strict, mais aussi la responsabilité sans faute du fait des décisions administratives légales prises en application d'une loi. Seul demeure peut-être en dehors du champ matériel de la jurisprudence *Coopérative agricole Ax'ion* l'engagement de la responsabilité sans faute des personnes publiques à raison non pas de leurs actes, mais de leurs agissements légaux.

2 - Comme on l'a vu, la décision *Coopérative agricole Ax'ion* sectionne le lien automatique entre l'objet de la loi et l'absence d'indemnisation. Sa portée est d'autant plus vaste que le Conseil d'Etat n'a assorti ses motifs de principe d'aucune réserve préservant, par exemple, le cas des activités frauduleuses ou nuisibles. Quelle que soit l'activité réglementée, le silence du législateur ne devrait donc plus être interprété, à l'avenir, comme excluant l'indemnisation. Ce raisonnement est imparable dans la pureté des principes. Avant qu'une loi n'intervienne pour mettre un terme à une situation moralement, économiquement ou socialement nuisible à l'intérêt général, l'activité en cause demeurerait juridiquement licite parce qu'elle n'était pas encore interdite.

L'accès de libéralisme que dénote la décision *Coopérative agricole Ax'ion* ne nous semble cependant pas infini. Le jeu des trois autres conditions encadre toujours strictement les conditions de mise en oeuvre de la responsabilité de la puissance publique sur le terrain de l'égalité des citoyens devant les charges publiques. Exercer, même licitement, une activité nuisible à l'intérêt général comporte une part d'aléa, un risque assumé, que le juge ne manquera pas d'opposer au requérant frappé d'interdiction : le critère du caractère anormal de l'aléa suppléera ainsi dans les faits assez souvent celui de la volonté implicite du législateur.

La parade à la jurisprudence *Ax'ion* est au demeurant facile à trouver pour le législateur. Cette jurisprudence ne fragilise en effet que les silences de ce dernier. Elle laisse en dehors de son champ d'application les hypothèses où la volonté du législateur s'est clairement et expressément manifestée. Dans ce cas, il n'y a aucune difficulté : le juge applique la loi et accorde l'indemnité qu'elle prévoit, ou, au contraire, refuse tout droit à indemnité, réserve faite de la « charge spéciale et exorbitante hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi (selon la formule initiée par la décision CE sect. 3 juillet 1998, *Bitouzet*, Lebon p. 288 ; AJDA 1998, p. 570, chron. F. Raynaud et P. Fombeur ; RFDA 1998, p. 1243, concl. R. Abraham ; formule reprise dans la récente décision CE sect. 29 décembre 2004, *Société d'aménagement des coteaux de Saint-Blaine*, Lebon p. 478 ; AJDA 2005, p. 423, chron. C. Landais et F. Lenica).

Dans le cas visé par la décision *Coopérative agricole Ax'ion*, il suffira donc que le législateur intervienne pour exclure expressément toute indemnisation ou, plus efficacement, pour bâtir un régime d'indemnisation tenant compte des intérêts de l'exploitant, des intérêts locaux et de l'intérêt général.

3 - La décision *Coopérative agricole Ax'ion* porte sur une hypothèse d'engagement de la responsabilité sans faute sur le fondement d'une législation de police. Le mode de raisonnement qu'elle impose aura sans doute des répercussions sur d'autres hypothèses d'intervention du législateur, notamment en matière économique. Or, dans cette dernière matière, de nombreuses veines jurisprudentielles sont encore fondées sur des raisonnements écartant par principe toute indemnisation.

L'illustration la plus nette réside dans les préjudices économiques causés par le déplacement des voies publiques : le détournement de clientèle causé par la construction d'une nouvelle route n'est jamais indemnisé (CE 26 mai 1965, *Tebaldini*, Lebon p. 305), au motif que le préjudice causé est réputé, par principe, ne pas excéder les aléas que comporte nécessairement une activité commerciale. Cette jurisprudence qualifiée de « séculaire » par le président Braibant dans ses conclusions prononcées sur l'affaire *Tebaldini* nous paraît

fragilisée par l'intervention de la décision *Coopérative agricole Ax'ion*.

Nous partageons la préoccupation, déjà exprimée par nos prédécesseurs dans leur chronique sur l'affaire *Lavaud* précitée, que l'indemnisation du préjudice commercial causé par l'intervention des décisions administratives reste exceptionnelle. Il serait en effet dangereux pour les finances publiques et inéquitable au regard des règles commerciales, auxquelles l'aléa est inhérent, d'accréditer l'idée que la puissance publique serait l'assureur en dernier ressort de tous les préjudices causés par ses décisions. Pour le dire comme le président Odent, « il est une marge de préjudice qui n'est pas indemnisable et qui demeure à la charge de celui ou de ceux sur lesquels la mauvaise chance tombe. Le droit à réparation ne naît que si le préjudice excède cette marge ».

La décision *Coopérative agricole Ax'ion* ne nous semble pas remettre en cause ce principe. Elle affirme simplement, conformément au souhait formulé par le président Bonichot dans ses conclusions sur l'affaire *Lavaud* (Petites Affiches 5 juillet 1985, n° 80), que les réponses à la crainte d'ouvrir trop grandes les portes de la responsabilité sans faute ne sont plus désormais à trouver dans des exclusions de principe ou des formules sacramentelles, mais plutôt dans une application stricte des conditions générales d'engagement de la responsabilité sans faute.

Mots clés :

RESPONSABILITE * Responsabilité sans faute * Responsabilité du fait de la loi * Conditions d'engagement