

Publication : Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 18e édition 2011, p. 312

Type de document : 50

Décision commentée : Conseil d'Etat, 14-01-1938 n° 51704

Indexation

## RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

1. Responsabilité sans faute
2. Responsabilité du fait des lois
3. Rupture de l'égalité devant les charges publiques
4. Préjudice spécial
5. Indemnisation

## Responsabilité du fait des lois

Marceau **Long**, *Vice-président honoraire du Conseil d'Etat*  
Prosper **Weil**, *Membre de l'Institut ; Professeur émérite à*  
*l'Université Panthéon-Assas (Paris II)*

Guy **Braibant**, *Président de section honoraire au Conseil*  
*d'État*

Pierre **Delvolvé**, *Membre de l'Institut Professeur à*  
*l'Université Panthéon-Assas (Paris II)*

Bruno **Genevois**, *Président de section honoraire au Conseil*  
*d'État*

## CE 14 janv. 1938, *Société anonyme des produits laitiers « La **Fleurette** »*

Lebon 25 ; S. 1938.3.25, concl. Roujou, note P. Laroque ; D. 1938.3.41, concl. Roujou, note Rolland ; RD publ. 1938.87, concl. Roujou, note Jèze

Cons. qu'aux termes de l'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 29 juin 1934 relative à la protection des produits laitiers : « Il est interdit de fabriquer, d'exposer, de mettre en vente ou de vendre, d'importer, d'exporter ou de transiter : 1o) sous la dénomination de « crème » suivie ou non d'un qualificatif ou sous une dénomination de fantaisie quelconque, un produit représentant l'aspect de la crème, destiné aux mêmes usages, ne provenant pas exclusivement du lait, l'addition de matières grasses étrangères étant notamment interdite » ;

Cons. que l'interdiction ainsi édictée en faveur de l'industrie laitière a mis la société requérante dans l'obligation de cesser la fabrication du produit qu'elle exploitait antérieurement sous le nom de « Gradine », lequel entrait dans la définition donnée par l'article de loi précité et dont il n'est pas allégué qu'il présentât un danger pour la santé publique ; *que rien, ni dans le texte même de la loi ou dans ses travaux préparatoires, ni dans l'ensemble des circonstances de l'affaire, ne permet de penser que le législateur a entendu faire supporter à l'intéressée une charge qui ne lui incombe pas normalement ; que cette charge, créée dans un intérêt général, doit être supportée par la collectivité* ; qu'il suit de là que la société La **Fleurette** est fondée à demander que l'État soit condamné à lui payer une indemnité en réparation du préjudice par elle subi ;

Mais cons. que l'état de l'instruction ne permet pas de déterminer l'étendue de ce préjudice ; qu'il y a lieu de renvoyer la requérante devant le ministre de l'agriculture pour qu'il y soit procédé à la liquidation, en capital et intérêts, de l'indemnité qui lui est due ; ... (Annulation ; renvoi de la société devant le ministre de l'agriculture pour liquidation de l'indemnité).

## Observations

1 I. - En 1838, un siècle avant l'arrêt *La Fleurette*, le Conseil d'État, dans un arrêt de principe, l'arrêt *Duchâtellier*, avait conclu à l'irresponsabilité totale de l'État législateur. Le sieur Duchâtellier était fabricant de tabac factice. Une loi du 12 févr. 1835 avait interdit la fabrication, la circulation et la vente du tabac factice - uniquement pour mieux garantir le monopole fiscal des tabacs et sans alléguer contre les fabricants le caractère nuisible pour la santé publique du tabac factice - et n'avait pas prévu d'indemnité pour ceux dont cette interdiction léserait les intérêts. Le Conseil d'État ne s'était pas reconnu le pouvoir, dans le silence de la loi, d'accorder une telle indemnité (CE 11 janv. 1838, *Duchâtellier*, Lebon 7). Il s'était prononcé dans le même sens à propos de l'établissement du monopole des allumettes par la loi du 2 août 1872 (5 févr. 1875, *Moroge*, Lebon 89 : « *Cons. que l'État ne saurait être responsable des conséquences des lois qui, dans un intérêt général, prohibent l'exercice d'une industrie, à moins que des dispositions spéciales ne soient intervenues dans ce sens* »).

Cette jurisprudence se comprenait fort bien à une époque où la responsabilité de l'État administrateur n'était pas encore entièrement reconnue. La doctrine l'expliquait en arguant de la généralité des actes législatifs et de la souveraineté du législateur. « La loi est un acte de souveraineté et le propre de la souveraineté est de s'imposer à tous sans qu'on puisse réclamer d'elle aucune compensation. Le législateur peut seul apprécier, d'après la nature et la gravité du dommage, d'après les nécessités et les ressources de l'État, s'il doit accorder cette compensation. *Les juridictions ne peuvent l'allouer à sa place* » (Laferrière).

Pendant dès le dernier quart du XIX<sup>e</sup> siècle, l'irresponsabilité de l'État législateur, suivant l'évolution de la responsabilité de l'administration, ne s'est plus imposée avec la même évidence.

Le droit à l'indemnité fut reconnu aux cocontractants de l'État qui, du fait de dispositions législatives nouvelles, subissaient des charges nouvelles et imprévues (CE 27 juill. 1906, *Compagnie PLM*, Lebon 702, concl. Teissier - 2 mars 1932, *Société Mines de Joudreville*, Lebon 246 : arrêts reconnaissant à des sociétés minières concessionnaires de l'État le droit d'être indemnisées du préjudice par elles subi en raison des pouvoirs donnés par la loi du 27 juin 1880 aux préfets d'interdire les travaux souterrains à proximité d'une ligne de chemins de fer).

En dehors de ce cas particulier, le Conseil d'État continuait à refuser d'accorder une indemnité aux requérants qui se plaignaient d'avoir été lésés par une loi ; mais il ne se fondait plus sur des motifs aussi généraux et absolus que par le passé.

C'est ainsi qu'en 1921, la Société Premier et Henry, fabricant d'absinthe, demanda réparation pour le préjudice qu'elle avait subi du fait de la loi du 16 mars 1915 interdisant la fabrication de l'absinthe. Le Conseil d'État rejeta la requête, en ne se fondant pas, comme dans l'arrêt *Duchâtellier*, sur le *silence* du législateur, mais sur la *volonté* de ce même législateur. Autrement dit, le Conseil d'État ne se bornait plus à appliquer la lettre des actes législatifs, mais aussi leur esprit. Dans l'espèce *Premier et Henry*, le Conseil d'État, considérant que la loi du 16 mars 1915 était une mesure générale prise exclusivement en vue d'empêcher la fabrication de produits dangereux pour la santé publique et qui n'avait « prévu aucune indemnité », conclut à la volonté du législateur de ne pas indemniser les requérants (CE 29 avr. 1921, *Société Premier et Henry*, Lebon 424 ; S. 1923.3.14, note Hauriou).

De même, le Conseil d'État a refusé toute indemnité pour la réparation des conséquences dommageables pour certains commerçants de la loi du 16 oct. 1919 « qui, par mesure générale et *en vue exclusivement de mettre fin à des abus constatés*

depuis longtemps, a frappé des peines prononcées au § 1<sup>er</sup> de l'art. 411 du Code pénal ceux qui avaient acheté ou vendu habituellement des récépissés de nantissement des monts-de-Piété ou caisses de crédit municipal » (14 nov. 1923, *Chambre syndicale des marchands de reconnaissance du Mont-de-Piété*, Lebon 726).

Il fallait déduire de ces formules que, si les dispositions législatives en cause n'avaient pas eu pour objet de mettre fin à des situations ou à des activités critiquables, la responsabilité de l'État législateur aurait pu être engagée.

II. - La Société des produits laitiers La **Fleurette**, à la suite du vote de la loi du 9 juin 1934 relative à la protection des produits laitiers qui interdisait la fabrication et le commerce de tous les produits destinés aux mêmes usages que la crème et ne provenant pas exclusivement du lait, avait été obligée d'interrompre la fabrication du produit dénommé « Gradine », composé de lait, d'huile d'arachide et de jaunes d'oeufs.

2 Comme dans les arrêts antérieurs, le Conseil d'État analyse la volonté du législateur, non seulement dans le texte de la loi, mais aussi dans les travaux préparatoires, mais contrairement à ces arrêts et contrairement aussi à l'avis de son commissaire du gouvernement, il conclut que le législateur n'a pas voulu faire supporter par le requérant la charge qu'il a créée. Comme dans les arrêts précédents, le Conseil d'État recherche si l'activité de la société n'a pas un caractère répréhensible ou nuisible pour la société, mais en l'espèce, il conclut par la négative. Il accorde donc une indemnité en invoquant l'entorse faite au principe de l'égalité de tous devant les charges publiques. La charge subie par la société La **Fleurette** est si importante, si grave (la société étant obligée d'arrêter son activité), si particulière (la société semble avoir été la seule touchée par l'art. 1<sup>er</sup> de la loi sur les produits laitiers), qu'elle atteint le principe de l'égalité devant les charges publiques et qu'elle doit donc « être supportée par la collectivité ».

Avec l'arrêt *La Fleurette*, qui systématise et développe la jurisprudence antérieure, il apparaît clairement que le préjudice causé par des dispositions législatives peut donner droit à réparation, même dans le silence de la loi :

- lorsqu'il ressort de la loi ou des travaux préparatoires que le législateur n'a pas voulu faire supporter le préjudice par les victimes de la loi, et notamment lorsque l'activité de celles-ci n'avait pas un caractère répréhensible, contraire aux bonnes moeurs ou à l'ordre public ;
- lorsque la charge incombant aux intéressés est particulièrement grave, importante et spéciale.

3 Le Conseil d'État a étendu ces principes aux décrets coloniaux (Ass. 14 janv. 1938, *Compagnie générale de grande pêche*, Lebon 23 ; S. 1938.3.25, note Laroque ; D. 1938.3.41, note Rolland), aux décrets-lois (Ass. 22 oct. 1943, *Société des Établissements Lacaussade*, Lebon 231), aux règlements légalement édictés (Sect. 27 janv. 1961, *Vannier*, Lebon 60, concl. Kahn ; AJDA 1961.74, chr. Galabert et Gentot - Sect. 22 févr. 1963, *Commune de Gavarnie*, Lebon 113 - v. n° 40.7) et aux mesures individuelles d'application d'une loi (Sect. 28 oct. 1949, *Société des Ateliers du Cap Janet*, Lebon 450 - v. n° 40.7 - Sect. 25 janv. 1963, *Ministre de l'intérieur c/ Bovero*, Lebon 53 ; JCP 1963.II.13326, note Vedel ; AJDA 1963.94, chr. Gentot et Fourré), enfin aux conventions internationales introduites dans l'ordre juridique interne (CE 30 mars 1966, *Compagnie générale d'énergie radio-électrique\**).

III. - L'arrêt *La Fleurette*, précisé par la jurisprudence ultérieure, subordonne la responsabilité de l'État du fait de la loi, en raison de la rupture de l'égalité devant les charges publiques, à deux conditions.

## 1. - Conditions tenant à la volonté du législateur

- 4 La responsabilité de l'État législateur n'est admise que si le texte même de la loi et ses travaux préparatoires ne permettent pas de penser que le législateur a entendu exclure toute indemnisation (CE. 22 nov. 1957, *Compagnie de navigation Fraissinet*, Lebon 635).

Le Conseil d'État a ainsi déduit des travaux préparatoires d'une loi du 12 juill. 1983 interdisant dans des lieux publics certains jeux de hasard, la volonté du législateur d'exclure toute indemnisation du préjudice résultant des prescriptions légales (CE, 11 juill. 1990, n° 91158, *Société Stambouli Frères*, au Lebon 963 ; D. 1991. 286, obs. P. Bon et P. Terneyre).

La tendance de la jurisprudence était de considérer que toute loi intervenue dans un intérêt général et prééminent contient implicitement une telle exclusion. Cette notion d'intérêt général était elle-même interprétée de manière de plus en plus large.

La réparation a été refusée tout d'abord lorsque la loi a cherché à réprimer des activités frauduleuses ou répréhensibles (CE 14 janv. 1938, *Compagnie générale de grande pêche*, précité : exportation frauduleuse d'alcool - 1<sup>er</sup> mars 1940, *Société Chardon et Cie*, Lebon 82 : répression de fraudes alimentaires), ou à mettre fin à une activité dangereuse ou nuisible à la santé publique (CE 6 janv. 1956, *Manufacture française d'armes et de cycles*, Lebon 3 : contrôle de la fabrication des armes à feu établi en vue de protéger les utilisateurs de ces armes contre les dangers d'une fabrication défectueuse - CE, 8 janv. 1965, n° 59604, *Etablissements Aupinel*, au Lebon 15 : contrôle du transport et de la commercialisation des spiritueux en vue de lutter contre la fraude sur les alcools et de contribuer ainsi à la sauvegarde de la santé publique).

- 5 L'éventualité d'une réparation était écartée également lorsque la loi a été prise dans un intérêt économique et social d'ordre général. Ainsi la responsabilité de l'État législateur n'a pas été reconnue à l'occasion de l'application des lois intervenues pour lutter contre la hausse des prix (CE 15 juill. 1949, *Ville d'Elbeuf*, Lebon 359 : blocage du prix du gaz), pour la fixation des modalités de calcul des indemnités d'expropriation (CE, 14 mars 1975, n° 93217, *SCI de la Vallée de Chevreuse*, au Lebon 197, concl. Dondoux ; JCP 1975.II.18077, note Homont, AJDA 1975.224, chr. Franc et Boyon), pour régulariser un marché ou organiser une production (21 juin 1957, *Société d'exploitation des Etablissements Pathé-Cinéma*, Lebon 415 : interdiction de fabriquer des films de certains formats édictée en vue « d'organiser la production cinématographique, notamment au point de vue du rendement, de la qualité et du coût des produits »).

- 6 La jurisprudence s'est montrée très stricte en écartant toute possibilité de réparation en raison de l'application de la loi du 29 oct. 1974 interdisant certaines formes de publicité dans un but d'économie d'énergie (CE, 24 oct. 1984, n° 40204, *Société Claude Publicité*, au Lebon 338 ; CJEG 1985.51 note Dupiellet ; RA 1985.45, note Pacteau ; D. 1986.IR. 249, obs. Bon et Moderne), de la loi du 23 juin 1941 interdisant l'exportation d'objets d'art (CE, 7 oct. 1987, n° 69141, *Ministre de la culture c/ Consorts Genty*, au Lebon 304 ; RFDA 1988.858, concl. Van Ruymbeke ; AJDA 1987.720, chr. Azibert et de Boisdeffre ; LPA 18 déc. 1987, note Moderne ; D. 1988.269, note Laveissière).

Dans la ligne de cette jurisprudence rigoureuse le Conseil d'État a estimé que la responsabilité sans faute de l'État n'était pas engagée du fait de l'édition de mesures de protection d'espèces animales prises sur le fondement de l'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 10 juill. 1976 relative à la protection de la nature (*cf.* à propos des dégâts occasionnés

par les flamants roses : CE, 21 janv. 1998, n° 157353, *Ministre de l'environnement c/ Plan*, au Lebon 19 ; D. 2000. 255, obs. P. Bon et D. de Béchillon ; RFDA 1998. 565, obs. P. Bon). Mais il a infléchi cette jurisprudence, s'agissant du moins des préjudices causés aux tiers par une mesure de protection, dans un litige où des pisciculteurs se plaignaient du dommage grave et spécial causé par des décisions protégeant les grands cormorans (CE, 30 juill. 2003, n° 215957, *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre*, au Lebon 367 ; AJDA 2003. 1815, chron. F. Donnat et D. Casas ; D. 2003. 2527, et les obs., note C. Guillard ; RDI 2003. 549, obs. L. Fonbaustier ; RFDA 2004. 144, concl. F. Lamy ; *ibid.* 151, note P. Bon ; *ibid.* 156, note D. Pouyaud ; JCP 2003.II.10173, note Jobart ; Rev. Dr. rur. 2004.112, note M.C. ; Dr. envir. 2003.176, note Deliancourt ; LPA 16 déc. 2003, note Boumediene ; RD publ. 2004.400, note Guettier ; LPA 16 mars 2004, note Cazcarra ; LPA 23 avril 2004, note Carrius ; JCP Adm. 2003.1896, note Broyelle).

Par ailleurs, le Conseil d'État présume que le législateur a entendu exclure tout autre forme d'indemnisation lorsqu'il a organisé lui-même un système de compensation des conséquences dommageables de la loi, sous forme, par exemple, de pensions ou d'indemnités de licenciement (CE, 7 oct. 1966, n° 57388, *Asope*, au Lebon 523).

Mais aujourd'hui le silence observé par la loi ne saurait exclure toute possibilité de mise en jeu de la responsabilité de l'État législateur pour rupture d'égalité devant les charges publiques. Le Conseil d'État intervenant comme juge de cassation a été conduit à le rappeler (CE, 2 nov. 2005, n° 266564, *Coopérative agricole Ax'ion*, au Lebon 468 ; AJDA 2006. 142, chron. C. Landais et F. Lenica ; D. 2005. 2900 ; RFDA 2006. 349, concl. M. Guyomar ; *ibid.* 355, note C. Guettier ; RD publ. 2006.1427, note Broyelle et concl.).

7 Dans d'autres affaires le Conseil d'État a certes reconnu que ni les dispositions de la loi ni ses travaux préparatoires n'excluaient en principe la possibilité d'une indemnisation (CE 1<sup>er</sup> déc. 1961, *Lacombe*, Lebon 674 ; D. 1962.89, concl. A. Dutheillet de Lamothe ; AJDA 1962.24, chr. Galabert et Gentot - pour une loi validant des actes annulés pour excès de pouvoir - Sect. 26 oct. 1962, *Consorts Olivier*, Lebon 569 ; RD publ. 1963.79, concl. Heumann - pour une réglementation économique) ; mais il a rejeté les demandes d'indemnité sur un autre terrain, en se fondant sur des considérations relatives à la nature du préjudice.

## **2. - Conditions tenant aux caractères du préjudice**

8 Le préjudice doit naturellement répondre aux conditions habituelles posées par la jurisprudence générale sur la responsabilité de la puissance publique ; il n'est indemnisable notamment, que s'il a un caractère direct et certain (v. *Lacombe*, précité ; CE, 2 juin 2010, n° 307814, *Abolivier*, au Lebon ; AJDA 2010. 2071). Mais, pour la mise en jeu de la responsabilité du fait des lois, la jurisprudence impose des conditions supplémentaires.

9 a) Il faut que le préjudice dont il est demandé réparation soit *spécial* au requérant. N'est pas spécial, en raison de la généralité du champ d'application du texte, le préjudice résultant de la législation sursoyant à toute mesure d'expulsion d'occupants de logements pendant l'hiver (CE 10 févr. 1961, *Ministre de l'intérieur c/ Consorts Chauche*, Lebon 108). Tel n'est pas le cas en revanche du dommage causé à un propriétaire par l'application d'une ordonnance interdisant l'expulsion de leur logement des familles de militaires servant en Algérie (CE. 25 janv. 1963, *Ministre de l'intérieur c/ Bovero*, précité).

**10 b)** Le préjudice doit, d'autre part, être *anormalement grave*, faute de quoi il demeure à la charge de la victime (CE 22 oct. 1943, *Société des Établissements Lacaussade*, précité n° 51.3 ; CE. 27 janv. 1961, *Vannier*, précité n° 50.3).

**IV.** - La problématique de la responsabilité de l'État législateur est en passe d'être renouvelée à différents points de vue.

**11 1)** Une importance particulière devra être donnée au contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur une loi avant sa promulgation au regard du principe d'égalité devant les charges publiques (*n° 84-182 DC du 18 janv. 1985*, Rec. Cons. const. 27 ; D. 1986.425, note Renoux ; AIJC 1985.425, comm. Genevois - *n° 2000-440 DC du 10 janv. 2001*, D. 2002. 1946, obs. J.-C. Car, Rec. Cons. const. 39, LPA 16 févr. 2001, obs. Schoettl).

Le juge constitutionnel peut ainsi s'opposer à l'interprétation d'une loi comme excluant par avance tout droit à réparation, ou au contraire allouant une réparation supérieure au préjudice subi (Cons. const. *n° 2010-624 DC du 20 janv. 2011* : censure de dispositions législatives qui, à la suite de la suppression du monopole de représentation des avoués devant les cours d'appel, ont prévu la réparation d'un préjudice économique qui serait purement éventuel).

**12 2)** Du fait de la multiplication des lois constitutionnelles ayant procédé à la révision de la Constitution de 1958, la question s'est posée de savoir si les principes définis par la jurisprudence *La Fleurette* pouvaient être étendus à l'intervention d'une loi constitutionnelle. Sur un plan théorique, il a été proposé de répondre par l'affirmative (*cf.* CAA Paris, 8 oct. 2003, n° 02PA00651, *Demaret (M<sup>me</sup>)*, AJDA 2004. 277, concl. B. Folscheid). On imagine mal comment une disposition constitutionnelle dont la portée est nécessairement générale, pourrait engendrer un préjudice anormal et spécial.

**13 3)** Au régime de responsabilité de l'État du fait des lois ayant pour fondement l'égalité des citoyens devant les charges publiques, le Conseil d'État a adjoint une seconde hypothèse. Il s'agit de l'engagement de la responsabilité de l'État « en raison des obligations qui sont les siennes pour assurer le respect des conventions internationales par les autorités publiques, *pour réparer l'ensemble des préjudices qui résultent de l'intervention d'une loi adoptée en méconnaissance des engagements internationaux de la France* » (CE, 8 févr. 2007, n° 279522, *Gardedieu*, au Lebon 78, concl. Derepas ; AJDA 2007. 585, chron. F. Lenica et J. Boucher ; *ibid.* 1097, tribune P. Cassia ; D. 2007. 659, et les obs. ; *ibid.* 1214, chron. G. Clamour ; Mélanges Jégouzo 2009. 489, étude F. Melleray ; RFDA 2007. 361, concl. L. Derepas ; *ibid.* 525, note D. Pouyaud ; *ibid.* 789, note M. Canedo-Paris ; RTD civ. 2007. 297, obs. J.-P. Marguénaud ; LPA 7 août 2007, note Canedo-Paris ; JCP Adm. 2007.2083, note Broyelle ; D. 2007.1214, chr. Clamour ; DA mai 2007, comm. Gautier et F. Melleray ; JCP Adm. 2007.I.166, n° 7, obs. Plessix ; RGDIP 2007.488, note Poirat ; RTDH 2007.907, note Lemaire).

Consacrée à propos d'une loi de validation contraire à l'art. 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, la solution a, de par sa motivation, une portée générale et vaut pour l'ensemble des engagements internationaux. Son fondement juridique n'en est pas moins malaisé à déterminer. Alors que la doctrine n'hésitait pas à fonder une semblable solution sur la faute commise par le législateur du fait de la méconnaissance d'une norme juridique supérieure (*cf.* R. Chapus, DAG, t. 1, 15<sup>e</sup> éd., n° 1519), l'arrêt *Gardedieu* évite de retenir une telle qualification sans qu'il soit possible d'affirmer pour autant que le Conseil d'État ait fait sienne la proposition du commissaire du gouvernement Derepas, tendant à instituer un régime de responsabilité « *sui generis* ».

**14** 4) On indiquera enfin que le Tribunal des conflits a jugé que la responsabilité de l'État du fait des lois relève de la compétence exclusive de la juridiction administrative (T. confl., 31 mars 2008, n° 3631, *Société Boiron c/ Direction générale des douanes et droits indirects*, au Lebon 553 ; RJEJ août-sept. 2008, p. 18, note M. Collet).

[Fin du document](#)