



La référence du droit en ligne



La responsabilité du fait des lois et des conventions internationales (CE, 8/04/1994, SA Etabliss. Charbonneaux-Brabant)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – L’existence d’une responsabilité du fait des lois et des conventions internationales	4
A – La responsabilité du fait des lois	4
1 – La consécration d’une responsabilité sans faute du fait des lois	4
2 – La consécration d’une responsabilité pour faute du fait des lois.....	4
B – L’extension à la responsabilité sans faute du fait des conventions internationales.....	6
1 – La fin de l’obstacle tiré de la théorie des actes Gouvernement.....	6
2 - La consécration d’une responsabilité sans faute du fait des conventions internationales	6
II – L’engagement de la responsabilité sans faute de l’Etat du fait des lois.....	7
A – Des limites strictes	7
1 – Le cas des régimes discriminatoires	7
2 – La satisfaction d’intérêts généraux.....	7
B- Des conditions restrictives	8
1 – L’anormalité du préjudice.....	8
2 – La spécialité du préjudice	8
CE, 8/04/1994, SA Etabliss. Charbonneaux-Brabant.....	9

Introduction

La responsabilité sans faute est probablement l'une des spécificités les plus remarquables de la responsabilité administrative. Elle peut se fonder soit sur le risque, soit sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques. Dans cette dernière hypothèse, il existe trois variétés de responsabilité : la responsabilité pour dommages permanents de travaux public, la responsabilité du fait des décisions administratives régulières, et, enfin, la responsabilité du fait des lois et conventions internationales. C'est cette dernière hypothèse qui est en cause dans l'arrêt étudié.

Dans cette affaire, la société demande au tribunal administratif de Châlon-sur-Marne d'indemniser le préjudice que lui a causé la loi du 11 juillet 1985 modifiant le régime économique de l'alcool de betterave. Celui-ci rejette, cependant, cette demande le 29 novembre 1988. La société saisit, alors, la cour administrative d'appel de Nancy qui rejette la requête le 30 octobre 1990. Un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat est intenté. Mais, il fait l'objet d'une décision de rejet le 8 avril 1994 au motif que cette loi avait pour objet de satisfaire un intérêt tout à fait prééminent.

En prenant cette position, le juge administratif manifeste, une nouvelle fois, qu'il n'entend reconnaître la responsabilité sans faute de l'Etat du fait des lois ou des conventions internationales que rarement. Ainsi, ce type de responsabilité n'a été reconnu que quatre fois depuis 1938. Outre les deux conditions communes à tout régime de responsabilité sans faute fondé sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques et tenant à l'anormalité et à la spécialité du préjudice, le Conseil d'Etat pose, comme en matière de décisions administratives régulières, que la responsabilité de l'Etat ne peut être engagée dans deux cas. Le premier concerne les textes dont la raison d'être est de créer un régime discriminatoire. Le second correspond, et c'est l'hypothèse de l'arrêt étudié, au cas où la loi ou la convention internationale a pour objet de satisfaire un intérêt tout à fait prééminent.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, l'existence d'une responsabilité du fait des lois et des conventions internationales (I), et d'analyser, dans une seconde partie, l'engagement de la responsabilité du fait des lois (II).

I – L’existence d’une responsabilité du fait des lois et des conventions internationales

Il y a lieu d’analyser ces deux types de responsabilité en commençant par la responsabilité du fait des lois (A), puis en terminant par l’extension de cette jurisprudence à la responsabilité du fait des conventions internationales (B).

A – La responsabilité du fait des lois

La responsabilité de l’Etat du fait des lois était jusqu’à il y a peu exclusivement une responsabilité sans faute. Le juge a récemment consacré une responsabilité pour faute. Il convient donc de s’attacher à la consécration d’une responsabilité sans faute (1), et d’analyser la consécration d’une responsabilité pour faute (2).

1 – La consécration d’une responsabilité sans faute du fait des lois

C’est en 1938 que le Conseil d’Etat reconnaît, pour la première fois, la responsabilité sans faute de l’Etat du fait des lois (CE, ass., 14/01/1938, *Soc. des produits laitiers La Fleurette*). Jusqu’à présent le silence gardé par le législateur sur la possibilité d’une responsabilité de l’Etat était interprété comme excluant toute indemnisation. Désormais, le silence du législateur est analysé comme ouvrant droit à une possibilité d’indemnisation. Il importe de relever que lorsque le législateur prévoit expressément l’interdiction de l’indemnisation, le juge administratif ne peut s’y opposer.

Il s’agissait, dans cette affaire, de la loi du 9 juillet 1934 dont l’objet était d’interdire la fabrication de tous produits susceptibles de remplacer la crème naturelle et ne provenant pas exclusivement du lait. Du fait de cette loi, la société La Fleurette dû renoncer à son activité. Le préjudice étant spécial et grave, le Conseil d’Etat admis l’indemnisation de la société.

Dans l’affaire étudiée, il s’agit de la loi du 11 juillet 1985 rationalisant le marché des alcools, et, plus précisément, mettant fin au monopole d’Etat de commercialisation de l’alcool éthylique. Bien qu’elle ne prévoit pas de procédure d’indemnisation, la mise en cause de la responsabilité de l’Etat est, au terme de cette jurisprudence, possible.

Il convient de s’arrêter un instant sur la possibilité d’une responsabilité pour faute de l’Etat du fait des lois

2 – La consécration d’une responsabilité pour faute du fait des lois

Cette hypothèse amène à envisager deux type des situations. Dans la première, le législateur adopte une loi contraire à la Constitution. Il y a donc irrégularité. Mais, la responsabilité de l’Etat ne peut être engagée en raison du fait que le juge administratif ne peut contrôler la constitutionnalité des lois. En revanche, le juge peut, au terme de l’article 55 de la constitution et de son célèbre arrêt *Nicolo* (CE, ass, 20/10/1989) contrôler la compatibilité entre une loi et un engagement international. Ainsi, en reconnaissant une incompatibilité entre deux de ces textes, le Conseil d’Etat constate une irrégularité constitutive d’une faute. Une responsabilité pour faute de l’Etat du fait des lois est donc possible sur cette base.

Jusqu'à très récemment cette responsabilité n'était pas reconnue. Ainsi, dans l'affaire *Soc. Arizona Tobacco Products* (CE, ass., 28/02/1992), le juge reconnaît la responsabilité de l'Etat en raison de la non transposition en droit interne d'une directive. Mais, le juge contourne le problème en considérant que la situation dommageable résulte non de la loi mais de la réglementation prise pour son application. Le seul arrêt pouvant se rapprocher d'une responsabilité pour faute de l'Etat du fait des lois est un arrêt de cour administrative d'appel (CAA Paris, 1/07/1992, *Soc. Jacques Dangeville*). Dans cette affaire, une disposition législative incompatible avec les objectifs d'une directive avait été appliquée. La cour condamna, alors, l'Etat à réparer le préjudice résultant de la situation illicite créée par la non transposition de la directive

Cette position a, cependant, changé avec l'arrêt *Gardelieu* où le Conseil d'Etat admet pour la première fois la responsabilité de l'Etat du fait de l'édiction d'une loi qui violerait les dispositions d'une convention internationale (CE, 8/02/2007, *Gardelieu*). Dans cette hypothèse, le juge admet la réparation de l'ensemble des préjudices qui résulterait de la situation ainsi créée.

Il faut d'abord noter que cette position trouve, pour elle, de solide arguments constitutionnels et s'inscrit dans la lignée de la jurisprudence communautaire. Ainsi, l'article 55 de la Constitution consacre la supériorité des engagements internationaux sur les lois françaises. Ces dernières doivent donc les respecter. Il faut aussi noter l'alinéa 13 du préambule de la Constitution de 1946 au terme duquel « la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix ». Enfin, cette solution paraît conforme à la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes au terme de laquelle les Etats membres sont tenus de réparer les préjudices nés de leurs manquements aux obligations découlant des traités communautaires (CJCE, 19/11/1991, *Francovitch et Bonifaci*).

Par cet arrêt, le Conseil d'Etat met fin au caractère incontestable et irréprochable de la loi en parachevant, ainsi, l'évolution qui a affecté la norme législative. En effet, si la loi peut dès 1958 être contrôlée par la Conseil constitutionnel, il faut attendre 1989 pour qu'elle soit pleinement soumise aux conventions internationales. En admettant, en plus de la responsabilité sans faute fondée sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques, la responsabilité pour méconnaissance des conventions internationales, le Conseil d'Etat franchit un pas décisif. Il est, ainsi, tiré toutes les conséquences des dispositions constitutionnelles imposant le respect des normes internationales par les lois.

Bien que le terme ne soit pas employé, il semble qu'il faille ranger cette hypothèse dans la catégorie de la responsabilité pour faute. En effet, il a été noté que toute illégalité constitue une faute. Dès lors, la méconnaissance des engagements internationaux ne peut être que fautive. En s'abstenant d'employer ce terme, le Conseil d'Etat a peut-être voulu témoigner une dernière fois du respect du jadis aux normes législatives. Aussi, certains ont pu expliquer l'absence de ce terme par les pouvoirs respectifs de juge administratif et du législateur : le Conseil d'Etat ne pourrait qualifier la situation ainsi créée de fautive que sur une habilitation expresse, habilitation qui n'existe pas à l'heure actuelle. De toute façon, l'emploi du terme de faute n'est en rien nécessaire pour admettre la responsabilité de l'Etat du fait de la violation des conventions internationales. Enfin, en notant que la responsabilité de l'Etat peut être engagée en raison de l'ensemble des préjudices, autrement dit sans que les conditions de spécialité et de normalité soient réunies, le Conseil d'Etat entend se situer sur un autre terrain que la rupture de l'égalité devant les charges publiques. La méconnaissance des conventions internationales ne pouvant être interprétée comme la réalisation d'un risque, il y a lieu de conclure à une hypothèse de responsabilité pour faute.

Toutes ces décisions traduisent un mouvement de fond qui vise à enlever à la loi ses attributs d'irresponsabilité.

B – L'extension à la responsabilité sans faute du fait des conventions internationales

La consécration de ce type de responsabilité (2) n' a été possible qu'en levant l'obstacle tiré de la théorie des actes de Gouvernement (1).

1 – La fin de l'obstacle tiré de la théorie des actes Gouvernement

Les actes de Gouvernement correspondent aux actes des autorités administratives qui ne sont susceptibles d'aucun recours, tant devant les tribunaux administratifs que les tribunaux judiciaires. Plus précisément, il s'agit des actes du Gouvernement qui apparaissent comme des actes politiques en raison des matières dans lesquelles ils sont accomplis. Cette conception objective fait suite à l'abandon du mobile politique en 1875 (CE, 19/02/1875, *Prince Napoléon*). Désormais, ce n'est pas le mobile pour lequel l'acte a été pris, mais bien son contenu même qui importe. En revanche, les actes qui apparaissent comme détachables de ces matières sont soumis au contrôle du juge administratif.

Ces actes peuvent être pris aussi bien dans l'ordre interne, comme, par exemple, le décret de dissolution de l'Assemblée nationale, que dans l'ordre international, comme, par exemple, la décision de reprise des essais nucléaires. Pendant longtemps, cette théorie a justifié que le Conseil d'Etat ne reconnaisse pas la responsabilité de l'Etat du fait des conventions internationales. Or, l'activité diplomatique de l'Etat n'échappe au juge que dans la mesure où elle s'exerce dans un cadre international. Lorsque cette activité produit des effets en droit interne, rien ne s'oppose à ce que le juge puisse en connaître. Ces considérations devaient pousser le juge administratif à faire évoluer sa jurisprudence.

2 - La consécration d'une responsabilité sans faute du fait des conventions internationales

C'est en 1966 que le Conseil d'Etat admet, pour la première fois, la responsabilité de l'Etat du fait des conventions internationales (CE, ass., 30/03/1966, *Cie. Générale d'énergie radio-électrique*). Il s'agissait, dans cette affaire, d'une société de radiodiffusion réquisitionnée en 1940 par l'autorité allemande. La société demandait à être indemnisée du préjudice que lui causait l'intervention de conventions internationales reportant à plus tard l'examen des créances liées au problème des réparations à la charge de l'Allemagne. Cette prise de position fut facilitée par l'assimilation, à partir de 1946, puis de 1958, des conventions internationales aux lois. Récemment, le Conseil d'Etat a poursuivi ce mouvement en consacrant une responsabilité sans faute du fait d'une coutume internationale (CE, sect., 14/10/2011, Mme. Saleh).

Ce régime de responsabilité obéit, comme celui relatif aux lois, à certaines conditions d'engagement.

II – L’engagement de la responsabilité sans faute de l’Etat du fait des lois

La jurisprudence pose des limites strictes (A) et des conditions restrictives (B) à ce type de responsabilité.

A – Des limites strictes

La responsabilité de l’Etat est exclue dans deux cas. Le premier est celui où la raison d’être de la convention est d’instituer un régime discriminatoire (1). Le second correspond au cas où la convention a eu pour objet de satisfaire des intérêts tout à fait généraux (2).

1 – Le cas des régimes discriminatoires

La responsabilité de l’Etat du fait des lois ou des conventions internationales est exclue lorsque la raison d’être du texte est incompatible avec le principe d’égalité devant les charges publiques. Ces textes ont pour objet d’instituer délibérément des régimes discriminatoires afin d’obtenir certains résultats. Concrètement, ils se traduisent par des traitements favorables aux uns et défavorables aux autres, tels que l’octroi d’autorisation. Il en va, ainsi, notamment de la législation soumettant à autorisation l’exploitation des centres d’insémination artificielle du bétail.

C’est le second type de limite que l’on rencontre dans l’arrêt étudié.

2 – La satisfaction d’intérêts généraux

Le juge exclue la responsabilité de l’Etat lorsque la loi ou la convention internationale a eu pour objet de satisfaire des intérêts tout à fait généraux et prééminents. En d’autres termes, la réparation n’est admise que lorsqu’il s’agit d’intérêt catégoriel. Comme exemple d’intérêts prééminents, l’on peut citer la santé publique, la protection de la nature, la défense nationale, l’économie nationale dans son ensemble, ou, encore, les finances publiques. En l’espèce, l’objet de la loi du 11 juillet 1985 est de réorganiser le marché de l’alcool. Le Conseil d’Etat note que cet objectif d’intérêt général, lié à la santé publique et à l’économie, est de nature à interdire l’indemnisation de la société.

Dans le cas où aucune de ces deux limites n’est en cause, il y a lieu de s’attacher aux caractères du préjudice.

B- Des conditions restrictives

Il s'agit de l'anormalité (1) et de la spécialité (2) du préjudice. Ces deux conditions sont communes à tous les régimes de responsabilité sans faute fondé sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques.

1 – L'anormalité du préjudice

La société requérante considérait que la cour administrative d'appel n'avait pas relevé l'anormalité de son préjudice. Bien que la limite précédemment étudiée rende sans objet cet argument, il est possible de préciser ce que le juge entend par anormalité.

Un préjudice est dit anormal s'il atteint un certain degré d'importance. En d'autres termes, il doit excéder les simples gênes que les membres de la collectivité doivent supporter sans compensation. En effet, indemniser tous les préjudices conduirait à une inaction de l'Administration, puisque chacun de ces agissements cause, à un point de vue ou à un autre, un dommage. Ainsi, lorsqu'il est confronté à une affaire, le juge détermine quelle est la part du préjudice qui est imputable aux inconvénients normaux de la vie sociale. Si seulement une partie du dommage va au-delà, l'indemnisation ne sera que partielle. En revanche, si c'est la totalité du dommage, il y aura lieu à une indemnisation totale.

En plus d'atteindre une certaine gravité, le préjudice doit être spécial.

2 – La spécialité du préjudice

Pour être spécial, le préjudice doit n'atteindre que certains membres de la collectivité. Si le dommage frappe une communauté d'individus, la rupture de l'égalité n'est pas constituée dans la mesure où tous les individus sont dans une situation identique par rapport au fait dommageable. En ne retenant que les préjudices spéciaux, le Conseil d'Etat limite la responsabilité de l'Administration aux seuls cas où il y a vraiment rupture de l'égalité devant les charges publiques, en d'autres termes lorsque seuls certains membres de la collectivité sont touchés.

En matière de lois et de conventions internationales, cette exigence est rarement satisfaite en raison de la généralité des normes édictées par ces textes, les préjudices concernant la plupart du temps un nombre important d'administrés.

CE, 8/04/1994, SA Etabliss. Charbonneaux-Brabant

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire enregistrés les 28 janvier 1991 et 28 mai 1991 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la SA Etablissements Charbonneaux-Brabant, dont le siège est 5, rue de Valmy B.P. 341 à Reims (51062) ; la SA Etablissements Charbonneaux-Brabant demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt du 30 octobre 1990 par lequel la cour administrative d'appel de Nancy a rejeté sa requête tendant à l'annulation d'un jugement du 29 novembre 1988 du tribunal administratif de Châlons-sur-Marne rejetant sa demande tendant à la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 6 865 286,19 F en réparation des conséquences dommageables résultant de la modification du régime économique de l'alcool de betterave opérée par la loi du 11 juillet 1985 ;

2°) de condamner l'Etat à lui verser ladite somme avec intérêts de droit et intérêts des intérêts ;

Considérant que si la société requérante soutient qu'en écartant sa requête qui tendait à ce que l'Etat soit condamné à réparer les conséquences dommageables résultant de l'application de la loi du 11 juillet 1985 mettant fin au monopole d'Etat de commercialisation de l'alcool éthylique, au motif que la loi ne prévoyait aucune indemnisation, la cour administrative d'appel de Nancy a commis une erreur de droit, il ressort des termes mêmes de l'arrêt attaqué que la cour, qui s'est bornée à relever l'absence de dispositions législatives expresses prévoyant une indemnisation, ne s'est pas fondée sur ce seul motif pour rejeter la requête mais a également recherché si la responsabilité de l'Etat était engagée sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques ; que le moyen doit par suite être écarté ;

Considérant qu'en relevant que l'objet de la loi était de rationaliser le marché des alcools et en en déduisant que les objectifs d'intérêt général ainsi poursuivis faisaient obstacle à l'indemnisation, sur le fondement de l'égalité devant les charges publiques, des conséquences dommageables qui pourraient résulter, pour les dépositaires du service des alcools, de la modification de leurs conditions d'activité qu'exigeait cette rationalisation, la cour n'a pas commis d'erreur de droit ;

Considérant que si la société requérante fait grief à l'arrêt attaqué de n'avoir pas reconnu le caractère anormalement grave du préjudice qu'elle allègue, il résulte des termes mêmes de l'arrêt que ce motif a un caractère surabondant et ne saurait, par suite, en tout état de cause, entraîner l'annulation de l'arrêt de la cour ;

Considérant, enfin, que la cour ne s'est pas fondée sur l'absence de caractère spécial du préjudice allégué ; que par suite le moyen relatif à la spécialité du préjudice est inopérant ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la société requérante n'est pas fondée à demander l'annulation dudit arrêt ;

DECIDE :

Article 1er : La requête de la SA Etablissements Charbonneaux-Brabant est rejetée.