



La référence du droit en ligne



La responsabilité sans faute du fait des lois et la remise en cause du caractère solennel de la loi (CE, 2/11/2005, Coopérative agricole Ax'ion)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – Le rappel des règles régissant la responsabilité sans faute du fait des lois	4
A – L’absence de valeur du silence du législateur	4
1 – Le rappel de l’orthodoxie jurisprudentielle	4
2 – Une nouvelle approche de la loi et des conventions internationales	4
B – Les conditions d’engagement de la responsabilité de l’Etat	6
1 – L’anormalité du préjudice.....	6
2 – La spécialité du préjudice	6
II – Vers la fin de l’excellence législative	8
A – La dévalorisation de la volonté du législateur	8
1 – Les solutions anciennes	8
2 – Les solutions récentes	8
B- La fin du caractère solennel de la loi.....	10
1 – Les solutions anciennes	10
2 – La consécration : l’arrêt Gardelieu	10
CE, 2/11/2005, Coopérative agricole Ax’ion	12

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, l'Etat a ordonné, par décret du 16 avril 1999 et en application de la loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées, la suppression de six silos de stockage et d'installations de combustion. La coopérative agricole Ax'ion a, alors, demandé au tribunal administratif de Amiens la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 18 695 000 F. en réparation du préjudice subi. Celui-ci a, cependant, rejeté la requête le 20 avril 2002. La coopérative a, alors, fait appel devant la cour administrative d'appel de Douai qui a rejeté la demande le 12 février 2004. Un pourvoi en cassation est donc intenté. Il fait l'objet d'une décision favorable de la part du Conseil d'Etat le 2 novembre 2005 qui s'appuie sur le régime de la responsabilité sans faute de l'Etat du fait des lois, et non sur le régime s'appliquant aux décisions administratives régulières.

Cet arrêt se veut un rappel des règles classiques permettent d'engager la responsabilité sans faute de l'Etat du fait des lois. Ainsi, en application de la jurisprudence La Fleurette, le Conseil d'Etat réitère la règle au terme de laquelle le silence du législateur doit être interprété comme ouvrant droit à indemnisation et non comme l'excluant. L'arrêt rappelle, ensuite, les deux conditions relatives au caractère que doit présenter le dommage pour être réparable, à savoir l'anormalité et la spécialité. Il se distingue, en revanche, de la jurisprudence du Conseil d'Etat en la matière par le fait que la volonté de satisfaire un intérêt général n'est plus interprété comme excluant toute indemnisation. Il y a lieu à une appréciation in concreto. La solution s'inscrit, alors, dans toute le mouvement de dévalorisation de la norme législative qui a conduit le Conseil d'Etat à admettre récemment la responsabilité de l'Etat pour violation des conventions internationales.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, le rappel des règles régissant la responsabilité sans faute du fait des lois (I), et d'analyser, dans une seconde partie, la remise en cause du caractère solennel de la loi (II).

I – Le rappel des règles régissant la responsabilité sans faute du fait des lois

A travers cet arrêt, le Conseil d'Etat rappelle les règles fondatrices de la responsabilité sans faute du fait des lois. Il est, ainsi, réaffirmé solennellement la règle selon laquelle le silence gardé par le législateur ne doit pas être interprété comme excluant, par principe, tout droit à réparation (A). Le Conseil d'Etat précise, ensuite, les conditions d'engagement de la responsabilité sans faute du fait des lois (B).

A – L'absence de valeur du silence du législateur

C'est par un considérant de principe que le juge administratif rappelle la règle fondatrice de la responsabilité sans faute du fait des lois (1). C'est, alors, l'occasion de revenir sur les changements qui ont permis cette évolution (2).

1 – Le rappel de l'orthodoxie jurisprudentielle

L'arrêt rendu par le Conseil d'Etat se traduit par un rappel cinglant à l'égard de la cour administrative d'appel de Douai de la règle ayant permis l'instauration d'une responsabilité sans faute du fait des lois. Elle tient à l'attitude observée par le législateur. Jusqu'en 1938, le silence gardé par le législateur était interprété par le juge comme excluant toute possibilité d'indemnisation. A partir de 1938, ce silence est appréhendé comme ouvrant droit à une possible indemnisation (CE, ass., 14/01/1938, *Soc. des produits laitiers La Fleurette*). En revanche, 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 a admis l'indemnisation de la société.

Ces principes seront appliqués presque trente ans plus tard aux conventions internationales. Ainsi, c'est à l'occasion d'une affaire portant sur une société de radiodiffusion réquisitionnée par l'autorité allemande en 1940 que le Conseil d'Etat consacre, pour la première fois, la responsabilité sans faute du fait des conventions internationales (CE, ass., 30/03/1966, *Cie. Générale d'énergie radio-électrique*). 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. 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).

L'instauration de ces régimes de responsabilité n'a été possible qu'au prix d'une reconsidération de la loi et des conventions internationales.

2 – Une nouvelle approche de la loi et des conventions internationales

En instaurant une responsabilité sans faute du fait des lois, le juge administratif reconsidère la position qui estime devoir être la sienne s'agissant de la production législative. Ainsi, jusqu'en 1938, la loi était considérée comme intouchable. En témoigne la jurisprudence au terme de laquelle

le juge administratif ne peut juger de la constitutionnalité d'une loi (CE, ass., 6/11/1936, *Arrighi*). L'admission d'une responsabilité du fait des lois, fut-elle sans lien avec une faute, traduit la nouvelle conception la loi qui se fera jour au lendemain de la seconde Guerre mondiale, avec notamment l'avènement du contrôle de constitutionnalité des lois.

L'admission de la responsabilité du fait des conventions internationales fut facilitée par l'assimilation, à partir de 1946, puis de 1958, des conventions internationales aux lois. Surtout, cette évolution n'a été possible qu'au prix d'un abandon de la théorie des actes de Gouvernement. Ces derniers 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.

Si l'arrêt étudié s'illustre par le rappel des principes qui fondent ce régime de responsabilité, il se démarque aussi par la clarté de l'énoncé des conditions d'engagement de ce type de responsabilité.

B – Les conditions d’engagement de la responsabilité de l’Etat

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. C’est de leur réalisation que dépend la classification du dommage dans la catégorie des charges qui doivent être supportées par la collectivité et non par l’administré.

1 – L’anormalité du préjudice

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. Autrement dit, le préjudice ne doit pas se rattacher à un aléa normalement assumé par la victime tel qu’un aléa commercial ou un aléa inhérent à la précarité de la situation de l’administré. 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.

Cette notion trouve une remarquable application en matière de perte de clientèle du fait d’opération de renouvellement urbain. En la matière, la notion de préjudice normal peut se résumer de la façon suivante. Soit, la victime a pris un risque qu’il ne lui appartient pas d’assumer, soit l’on considère, par principe, que les déplacements de clientèles auxquelles donnent lieu les opérations de renouvellement urbains constituent des préjudices toujours qualifiés de normaux. Cette seconde position est motivée par le fait qu’il n’existe pas de droits acquis au maintien d’une clientèle procurée par la présence d’ouvrages publics. De plus, mettre à la charge des collectivités publiques toutes les conséquences sur le chiffre d’affaires des commerçants des opérations d’aménagement urbain serait dangereux pour les finances publiques. En effet, en pareille hypothèse, toutes les décisions administratives de ce type ont des effets sur les commerces. Or, c’est à eux qu’il revient d’anticiper les déplacements de clientèle. Dans ce genre d’hypothèse, le Conseil d’Etat opère une appréciation au cas par cas. C’est aussi cette méthode qui est retenue en matière de responsabilité du fait des.

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. Il faut que le dommage frappe un groupe de personnes à la fois identifiable avec une certaine précision et suffisamment restreint. Ce qui compte n’est pas le nombre d’individus, mais l’existence ou non d’une catégorie bien spécifique de personnes.

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.

Ces deux conditions sont fondamentales pour engager la responsabilité de l'Administration. Leur importance se trouve mise en valeur du fait de la dévalorisation récentes des conditions d'exclusion de ce type de responsabilité consistant dans l'objet de la loi.

II – Vers la fin de l'excellence législative

L'arrêt du 2 novembre 2005 se traduit par un affaiblissement du rôle accordé à la volonté du législateur dans l'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat (A). Il précède de deux ans la consécration d'une responsabilité pour faute du fait des lois (B).

A – La dévalorisation de la volonté du législateur

Traditionnellement, la volonté du législateur est de nature à exclure la responsabilité de l'Etat dans deux cas. L'application de ces deux critères a conduit jusqu'à il y a peu à écarter très souvent la mise en cause de la responsabilité de l'Etat (1). L'arrêt étudié s'inscrit dans la lignée ayant diminué l'effet de la volonté législative (2)

1 – Les solutions anciennes

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. Le second correspond au cas où la convention a eu pour objet de satisfaire des intérêts tout à fait généraux.

La première hypothèse est celle où la raison d'être de la loi ou de la convention internationale est incompatible avec le principe d'égalité devant les charges publiques. Cela vise les textes qui 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.

Ensuite, 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.

Jusqu'à il y a peu, l'application de ces deux conditions a conduit à vider de sa substance la jurisprudence La Fleurette. En effet, l'objet de cette dernière était de permettre de réparer les charges imposées à certains administrés dans l'intérêt général. Mais, en prévoyant que ce régime de responsabilité ne peut être mis en cause lorsque la loi a pour objet de satisfaire un intérêt tout à fait général, ce qui arrive souvent, le juge administratif détourne cette notion de son but initial. Au lieu de fonder l'indemnisation, cette notion permet de l'écarter. Ainsi, s'explique que le faible nombre d'application positive de cette jurisprudence.

Certains arrêts récents, dont celui qui fait l'objet de ce commentaire, semblent, cependant, marquer un retour à l'esprit de l'arrêt La Fleurette.

2 – Les solutions récentes

La première solution concerne l'application de la loi du 10 juillet 1976 relative à l'interdiction de destruction de certains animaux protégés. L'application de cette loi est de nature à favoriser la prolifération d'espèces nuisibles pour les cultures. Jusqu'à récemment, le juge administratif considérait, qu'eu égard à l'intérêt général qui s'attache à cette loi, le législateur a entendu exclure toute indemnisation des préjudices causés par les animaux dont la destruction est interdite (CE,

21/01/1998, *Ministre de l'environnement c/ Plan*). Dorénavant, le juge estime que les préjudices résultant de l'application de cette loi doivent être indemnisés dès lors qu'excédant les aléas inhérents aux activités économiques, notamment agricoles, ils revêtent un caractère anormal et spécial (CE, 30/07/2003, *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre*). Avec cette décision, le Conseil d'Etat offre une nouvelle lecture de la loi. Cette dernière est interprétée comme n'excluant pas tout droit à réparation. La seule limite posée à cette jurisprudence est que l'activité affectée par l'application de la loi ne contredise pas l'objectif d'intérêt général poursuivi par la loi, dans cette hypothèse la protection des espèces.

En l'espèce, il aurait été possible de déduire de l'objet de la loi l'impossibilité de l'indemnisation. En effet, la loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées a pour objet la fermeture ou la suppression d'installations en raison de leurs dangers ou inconvénients. Il était donc possible de conclure que, eu égard à l'objectif d'intérêt poursuivi par la loi, le législateur avait entendu exclure toute possibilité d'indemnisation. Ce n'est pas cette solution qui est retenue par le juge administratif. Celui-ci estime que malgré les objectifs de cette loi, la responsabilité sans faute de l'Etat peut être engagée. Ces deux décisions conduisent à relativiser la portée l'intention du législateur de nos jours. Celle-ci n'est plus, aussi fréquemment que par le passé, interprété comme excluant une possibilité d'indemnisation. En revanche, il y a lieu d'apprécier in concreto la caractère indemnisable du préjudice. Ainsi, les conditions tenant aux caractères du préjudice semblent avoir pris le pas sur la volonté supposée du législateur.

Cette dévalorisation du rôle de la loi est à rapprocher de la remise en cause du caractère intouchable de la loi consistant dans la possibilité d'engager la responsabilité de l'Etat du fait de la méconnaissance par le législateur d'engagements internationaux.

B- La fin du caractère solennel de la loi

Le Conseil d'Etat vient tout récemment d'admettre la possibilité d'engager la responsabilité de l'Etat pour violation des engagements internationaux (2). Cette solution tranche avec le refus passé de consacrer une responsabilité pour faute du fait des lois (1).

1 – Les solutions anciennes

Il importe, au préalable, de préciser les rapports qu'entretiennent faute et responsabilité en droit administratif. Les principes en la matière sont simples. Toute faute ne constitue pas un illégalité. C'est, par exemple, le cas quand le fait dommageable est la conséquence d'un fait matériel, tel que l'erreur de diagnostic d'un médecin. En revanche, toute illégalité constitue une faute. Il faut, cependant, noter que toutes les illégalités fautives commises par l'Administration n'engagent pas systématiquement la responsabilité de celle-ci. C'est, par exemple, le cas quand d'autres motifs peuvent justifier la décision ou quand est exigée une faute lourde. Par contre, lorsque la décision dommageable est légale, elle ne peut être considérée comme fautive. Absence d'illégalité équivaut à absence de faute.

Pour en revenir au problème qui nous occupe, il faut noter que si l'hypothèse d'une responsabilité pour faute de l'Etat du fait des lois a toujours été théoriquement possible dans le cas de la violation du droit international, elle n'a, en revanche, jamais été possible en matière de violation de la Constitution. Ainsi, dans cette dernière hypothèse, quand le législateur adopte une loi contraire à la Constitution, il y a 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.

Cette hypothèse n'a, cependant, jamais, jusqu'à aujourd'hui, été consacrée par le Conseil d'Etat. 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.

Ce n'est, cependant, qu'en 2007 que ce type de responsabilité a été reconnu par le Conseil d'Etat.

2 – La consécration : l'arrêt Gardelieu

Dans cette affaire, le Conseil d'Etat reconnaît 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 résulteraient de la situation ainsi créée.

Il faut d'abord noter que cette position trouve, pour elle, de solides 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 le 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.

CE, 2/11/2005, Coopérative agricole Ax'ion

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 14 avril 2004 et 9 août 2004 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la COOPERATIVE AGRICOLE AX'ION, dont le siège est 4, avenue de Château Thierry B.P. 8 à Soissons (02201) ; la COOPERATIVE AGRICOLE AX'ION demande au Conseil d'Etat :

1° d'annuler l'arrêt en date du 12 février 2004 par lequel la cour administrative d'appel de Douai a rejeté sa requête tendant à l'annulation du jugement du 30 avril 2002 du tribunal administratif d'Amiens rejetant sa demande tendant à la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 18.695.000 francs, majorée des intérêts au taux légal, capitalisés, en réparation du préjudice qu'elle a subi du fait de la suppression de ses silos de stockage et de ses installations de combustion de Soissons par un décret du 16 avril 1999 ;

2° statuant au fond, d'annuler le jugement du 30 avril 2002 du tribunal administratif d'Amiens et de condamner l'Etat à lui verser la somme de 2 850 034,38 euros, majorée des intérêts au taux légal capitalisés ;

3° de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 6 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 1er de la loi du 19 juillet 1976, dans sa rédaction alors en vigueur, dont les dispositions sont désormais codifiées à l'article L. 511-1 du code de l'environnement : « Sont soumis aux dispositions de la présente loi les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments » ; qu'aux termes du second alinéa de l'article 15 de la même loi, dont les dispositions sont désormais codifiées au second alinéa de l'article L. 514-7 du code de l'environnement : « Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis du conseil supérieur des installations classées, peut ordonner la fermeture ou la suppression de toute installation, figurant ou non à la nomenclature, qui présente, pour les intérêts mentionnés à l'article 1er, des dangers ou inconvénients tels que les mesures prévues par la présente loi ne puissent les faire disparaître » ;

Considérant que, sur le fondement de ces dispositions, un décret en date du 16 avril 1999 a ordonné la suppression des silos de stockage de céréales exploités à Soissons par la coopérative agricole du Soissonnais ; que la COOPERATIVE AGRICOLE AX'ION, venant aux droits de la coopérative agricole du Soissonnais, se pourvoit contre l'arrêt par lequel la cour administrative d'appel de Douai a rejeté sa requête tendant à la réparation du préjudice qu'elle soutient avoir subi de ce fait ;

Sur la régularité de l'arrêt attaqué :

Considérant que le moyen tiré de ce que l'arrêt attaqué ne viserait ni n'analyserait avec une précision suffisante les moyens des parties, manque en fait ;

Sur les conclusions dirigées contre l'arrêt attaqué en tant qu'il a écarté la responsabilité pour faute de l'Etat :

Considérant que, contrairement à ce qui est soutenu, la cour a répondu de façon suffisamment motivée au moyen tiré de l'insuffisance de l'instruction ayant conduit au décret du 16 avril 1999, en relevant notamment qu'était suffisamment précis et circonstancié le rapport établi par l'inspection des installations classées le 9 septembre 1998 ;

Sur les conclusions dirigées contre l'arrêt attaqué en tant qu'il a jugé que la loi du 19 juillet 1976 excluait que puisse être engagée la responsabilité sans faute de l'Etat :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête :

Considérant que l'autorité administrative, en prenant le décret ordonnant la suppression des installations de la coopérative agricole du Soissonais, s'est bornée à faire usage des pouvoirs qu'elle tirait de l'article 15 de la loi du 19 juillet 1976 ; qu'ainsi le préjudice allégué trouve son origine dans la loi elle-même et non dans le décret du 16 avril 1999 ;

Considérant qu'il résulte 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 ; qu'ainsi, 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 ;

Considérant qu'il suit de là qu'en estimant que, par son silence, la loi du 19 juillet 1976 excluait tout droit à réparation pour l'exploitant d'une installation faisant l'objet d'une mesure de fermeture ou de suppression, la cour administrative d'appel a entaché l'arrêt attaqué d'erreur de droit ; que la COOPERATIVE AGRICOLE AX'ION est fondée à en demander, pour ce motif et dans cette mesure, l'annulation ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la COOPERATIVE AGRICOLE AX'ION, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement de la somme que réclame l'Etat au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application des mêmes dispositions, de mettre à la charge de l'Etat le versement à la COOPERATIVE AGRICOLE AX'ION d'une somme de 3 000 euros ;

DECIDE :

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Douai en date du 12 février 2004 est annulé en tant qu'il rejette les conclusions de la COOPERATIVE AGRICOLE AX'ION tendant à ce que soit engagée la responsabilité sans faute de l'Etat.

Article 2 : L'affaire est renvoyée devant la Cour administrative d'appel de Douai.