



**FALLAIT PAS
faire du droit**

DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**La responsabilité pour faute du fait des
lois**

(CE, 8/02/2007, Gardelieu)

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I – Les deux fondements de la responsabilité du fait des lois.....	4
A – La responsabilité sans faute pour rupture de l'égalité devant les charges publique	4
1 – L'arrêt originel : la responsabilité du fait des lois.....	4
2 – L'extension à la responsabilité du fait des conventions internationales	4
B – Vers une responsabilité pour faute : la responsabilité du fait de la méconnaissance des conventions internationales.....	6
1 – Les solutions anciennes	6
2 – La consécration : l'arrêt Gardelieu	6
II – Les conditions d'engagement de la responsabilité du fait des lois	8
A – Les conditions relatives à la responsabilité sans faute	8
1 – Les hypothèses d'exclusion de la responsabilité sans faute	8
2 – Les conditions de la responsabilité sans faute	8
B - Les conditions relatives à la responsabilité pour faute.....	10
1 – La jurisprudence relative à la supériorité des traités sur les lois	10
2 – La violation de la convention européenne des droits de l'homme	11
CE, 8/02/2007, Gardelieu	12

INTRODUCTION

Longtemps, la loi aura été considérée comme un acte intouchable en droit français. Ainsi, ce n'est qu'à partir de 1958 qu'elle est soumise au contrôle du Conseil constitutionnel. Quant à sa soumission aux conventions internationales, il faut attendre 1989 pour qu'elle soit totale. L'arrêt qu'il nous est demandé de commenter parachève cette évolution en reconnaissant la possibilité d'engager la responsabilité de l'Etat sur la base d'une violation par le législateur des conventions internationales.

Dans cette affaire, Mr. Gardelieu avait demandé au tribunal des affaires de sécurité sociale la décharge des cotisations versées à la caisse de retraite des chirurgiens-dentistes prévues par le décret du 27 février 1985. Suite à une contestation portant sur la légalité du décret précité, le tribunal sursit à statuer et renvoya une question préjudicielle devant le Conseil d'Etat qui constata l'illégalité du décret. Entre-temps, cependant, l'article 41 de la loi du 25 juillet 1994 avait validé les appels de cotisations effectués en application de ce décret. C'est sur cette base que le tribunal rejeta les prétentions de Mr. Gardelieu. Celui-ci décida, alors, d'engager les responsabilités de l'Etat du fait de cette loi. C'est, ainsi, qu'il saisit le tribunal administratif de Paris qui, le 9 avril 2002, rejeta la requête en raison de l'impossibilité de condamner l'Etat à indemniser un préjudice né de la violation par une loi d'une convention internationale. Le requérant fit donc appel de cette décision devant la cour administrative d'appel de Paris qui rejeta, aussi, la requête le 19 janvier 2005. Mr. Gardelieu se pourvoit donc en cassation devant le Conseil d'Etat. Ce dernier reconnaît, par un arrêt d'assemblée rendu le 8 février 2007, la responsabilité de l'Etat en raison de la violation par le législateur d'une convention internationale.

Avec cet arrêt, le Conseil d'Etat complète d'une façon remarquable la responsabilité que peut encourir l'Etat du fait de son activité législative. Ainsi, il est, d'ores et déjà, admis depuis 1938 que la responsabilité sans faute de l'Etat peut être engagée du fait des lois sur la base de la rupture de l'égalité devant les charges publiques. Ce type de responsabilité a même été étendu à la responsabilité du fait des conventions internationales. Mais, jusqu'à présent, il n'avait jamais été admis par la Haute juridiction la possibilité d'engager la responsabilité pour faute de l'Etat du fait de la violation par le législateur d'une convention internationale. Bien que l'arrêt ne retienne pas le terme de faute, il faut bien constater que c'est ce régime de responsabilité qui se trouve consacrée par la décision du 8 février 2007. En effet, il est largement admis que toute illégalité constitue une faute. La méconnaissance par le législateur d'engagements internationaux s'analysant en une irrégularité manifeste, l'on peut logiquement conclure à la consécration, pour la première fois, d'un régime de responsabilité pour faute du fait des lois. Quant aux conditions d'engagement de la responsabilité de l'Etat, elles sont moins draconiennes qu'en matière de responsabilité sans faute. Tous les préjudices sont également indemnisables. Il suffit de démontrer que la loi est incompatible avec une convention internationale, ceci étant facilité par le bouleversement que constitua l'arrêt Nicolo.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, les deux fondements de la responsabilité du fait des lois (I), et d'analyser dans une seconde partie, les conditions d'engagement de ce type de responsabilité (II).

I – LES DEUX FONDEMENTS DE LA RESPONSABILITE DU FAIT DES LOIS

Par son arrêt rendu le février 2007, le Conseil d’Etat complète le régime de la responsabilité de l’Etat du fait des lois. C’est ainsi qu’il rappelle la possibilité d’engager la responsabilité sans faute pour rupture de l’égalité devant les charges publiques (A), et consacre une nouvelle hypothèse de responsabilité fondée sur la méconnaissance par le législateur des conventions internationales (B).

A – La responsabilité sans faute pour rupture de l’égalité devant les charges publique

Consacrée à l’origine à propos d’un dommage causé par une loi (1), cette hypothèse de responsabilité va être étendue aux dommages causés par les conventions internationales (2).

1 – L’arrêt original : la responsabilité 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.

Cette hypothèse de responsabilité fut étendue aux dommages causés par les conventions internationales.

2 – L’extension à la responsabilité du fait des conventions internationales

Jadis, ce type de responsabilité n’était pas concevable. En effet, le Conseil d’Etat se fondait sur la théorie des actes de Gouvernement pour refuser d’engager la responsabilité de l’Etat du fait des conventions internationales. Il convient, au préalable, de lever cet obstacle et d’en venir à la consécration de ce nouveau type de responsabilité.

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.

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).

Longtemps, la responsabilité de l'Etat du fait des lois ou des conventions internationales ne pue être engagée que sur la base de la rupture de l'égalité devant les charges publiques. Il faut, désormais, compter sur la responsabilité engagée en raison de la méconnaissance des engagements internationaux.

B – Vers une responsabilité pour faute : la responsabilité du fait de la méconnaissance des conventions internationales

Il importe de relever l'attitude qu'observait, par le passé, le juge administratif (1), et d'analyser la nouvelle hypothèse de responsabilité consacrée par le Conseil d'Etat en l'espèce, qui s'apparente à une responsabilité pour faute (2).

1 – Les solutions anciennes

Pour comprendre la solution consacrée par le Conseil d'Etat en l'espèce, il importe 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 condamne, 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. 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.

Comme en toute hypothèse de responsabilité de l'Etat, il y a lieu d'analyser les conditions à remplir pour condamner l'Etat à réparer les préjudices qu'il a causés.

II – LES CONDITIONS D’ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITE DU FAIT DES LOIS

Il y a lieu de distinguer les conditions relatives à la responsabilité sans faute (A), et celles relatives à la nouvelle responsabilité consacrée en l’espèce (B).

A – Les conditions relatives à la responsabilité sans faute

Pour être admise, le préjudice doit remplir certaines conditions (2). Mérite, au préalable, d’être notés deux cas d’exclusion de la responsabilité sans faute (1).

1 – Les hypothèses d’exclusion de la responsabilité sans faute

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. Ainsi, 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. Il s’agit des 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.

La seconde hypothèse concerne dans laquelle le juge exclue la responsabilité de l’Etat est celle où 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. Dans le cas où aucune de ces deux limites n’est en cause, il y a lieu de s’attacher aux caractères du préjudice.

2 – Les conditions de la responsabilité sans faute

Il s’agit de l’anormalité et de la spécialité 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.

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. 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

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.

Plus simple est l'engagement de la responsabilité de l'Etat pour méconnaissance des conventions internationales. Aucune condition de ce type n'est requise.

B - Les conditions relatives à la responsabilité pour faute

En la matière, il n'y a lieu que de relever la méconnaissance d'un engagement international. Avant d'étudier la solution retenue par le juge en l'espèce (2), il importe, au préalable, de revenir sur toute la jurisprudence ayant conduit à la pleine application du principe de supériorité des traités sur toutes les lois (1).

1 – La jurisprudence relative à la supériorité des traités sur les lois

A l'origine, le Conseil d'Etat faisait la distinction entre les lois antérieures et les lois postérieures. S'agissant des premières, la solution était simple. Le juge administratif a toujours considéré que la norme internationale prime sur la loi française. S'il y a contradiction entre les deux textes, il fait prévaloir le traité et la loi est considérée comme abrogée. En revanche, dans le cas des lois postérieures et contraires aux traités, le Conseil d'Etat refusait de faire primer le traité au motif que cela revenait à opérer un contrôle de constitutionnalité des lois (CE, sect., 1^o/03/1968, *Syndicat général des fabricants de semoules de France*). En effet, en adoptant une loi contraire à un traité déjà ratifié, le législateur viole, dans un premier temps, le traité ; mais, dans un second temps, il méconnaît la règle posée par l'article 55 de la Constitution instituant la supériorité des traités sur les lois. Dès lors, faire primer un traité sur une loi postérieure et contraire revient, selon lui, à sanctionner le non-respect par le législateur de l'article 55 de la Constitution, et donc à opérer un contrôle de constitutionnalité des lois même limité. Or, comme on le sait, dans cette hypothèse, il considère qu'il n'a pas ce pouvoir. Il juge donc que la loi fait écran entre le traité et l'acte administratif. Et, ce dernier n'est pas annulé.

Cette position va faire l'objet des critiques les plus vives de la part de la doctrine dans la mesure où c'est le traité qui, au premier chef, n'est pas respecté, la violation de la Constitution n'est qu'indirecte et limitée. Surtout, l'article 55 de la Constitution se voit privé d'une partie importante de son effet devant les juridictions administratives. Il y a, en effet, lieu selon la doctrine à distinguer contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité.

Cette distinction va être théorisée par le Conseil constitutionnel dans sa célèbre décision *IVG* du 15 janvier 1975 par laquelle il va qualifier le contrôle de constitutionnalité d'absolu et définitif et le contrôle de conventionnalité de relatif et contingent. S'il n'y a pas lieu de s'attarder, en l'espèce, sur la signification de ces termes, il importe de relever que cette position fut suivie presque immédiatement par la Cour de cassation (C.Cass., 24/05/1975, *Société des cafés Jacques Vabre*). En revanche, le Conseil d'Etat maintint son attitude pendant encore quatorze ans (CE, ass., 22/10/1979, *UDT*).

Il faudra donc attendre son arrêt d'assemblée du 20 octobre 1989 pour que le Conseil d'Etat fasse primer un traité sur une loi postérieure, et n'applique ainsi plus la théorie de la loi-écran. Dans cette affaire, le juge n'applique ainsi les lois en cause qu'après avoir relevé qu'elles ne sont pas incompatibles avec le traité de Rome. Désormais, lorsqu'une loi postérieure est contraire à un traité, le juge administratif en écarte l'application. L'acte administratif se retrouve alors directement contraire au traité et peut donc être annulé. Il faut ici insister sur le fait que la loi postérieure n'est pas annulée, elle est juste écartée de l'affaire. Si l'autre partie n'applique plus le traité en question par exemple, la loi pourra à nouveau s'appliquer. C'est pour cela que le contrôle du Conseil d'Etat (ou de la Cour de cassation d'ailleurs) est plus adapté que celui du Conseil constitutionnel.

Cette jurisprudence essentielle sera, par la suite, étendue au droit communautaire dérivé, à savoir les règlements (C.E., 24/09/1990, *Boisdet*) et les directives (C.E., ass., 28/02/1992, *S.A. Rothmans International France*) communautaires, ainsi d'ailleurs qu'aux principes généraux du droit communautaire (CE, 3/12/2001, *Synd. nat. de l'industrie pharmaceutique*). De fait, après avoir été connu pour ses positions peu favorables au droit international, le Conseil d'Etat se découvre fervent défenseur de la suprématie du droit communautaire sur la loi nationale. Il garde, cependant, une grande liberté d'appréciation lorsqu'il s'agit de mettre en application cette règle. En consacrant la

responsabilité de l'Etat du fait de la violation par une loi de la convention européenne des droits de l'homme, le Conseil d'Etat parachève cette évolution.

2 – La violation de la convention européenne des droits de l'homme

Mr. Gardelieu invoque la violation de l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme qui énonce le droit à un procès équitable. Au premier abord, cet article semble avoir été méconnu par la loi de validation, puisque des affaires en cours ont été régies de façon rétroactive par cette loi. Ainsi, en va-t-il de l'affaire en cause, puisque c'est sur le fondement de cette loi que le tribunal des affaires sociales a rejeté la demande du requérant.

Il est, cependant, admis que de telles validations législatives sont parfaitement valide au regard de l'article invoqué lorsqu'elles ont pour but la protection d'un intérêt général suffisant. C'est, ainsi, que la cour administrative d'appel jugea que la disposition en cause avait pour objet de préserver l'équilibre financier de la caisse autonome de retraite des chirurgiens-dentistes, ce qui constituait à ses yeux un intérêt général suffisant.

La position retenue par le Conseil d'Etat est plus exigeante. Celui-ci exige, pour justifier de telles validations législatives rétroactives, un motif impérieux d'intérêt général. La Haute juridiction considère, alors, que l'article 41 de la loi du 25 juillet 1994 est incompatible avec l'article 6 de la convention précitée. La responsabilité de l'Etat du fait de a violation d'une convention internationale par une loi peu donc être retenue.

Pour déterminer le montant du préjudice, le juge administratif tient compte du montant des cotisations en cause dans l'affaire opposant Mr. Gardelieu au tribunal des affaires sociales. Ce préjudice est évalué à 2 800 euros.

CE, 8/02/2007, GARDELIEU

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 11 avril et 5 août 2005 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour M. Alain A, demeurant Résidence Les Fontaines, 18, rue de Gouvieux à Chantilly (60500) ; M. A demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler les articles 2 et 3 de l'arrêt du 19 janvier 2005 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a rejeté sa requête tendant, d'une part, à l'annulation du jugement du 9 avril 2002 du tribunal administratif de Paris rejetant sa demande tendant à ce que l'Etat soit condamné à l'indemniser du préjudice subi du fait de l'intervention de la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, d'autre part, à la condamnation de l'Etat à lui payer la somme de 400 000 euros à titre de dommages et intérêts, majorée des intérêts de droit à compter du jugement à intervenir ;

2°) statuant au fond, de faire droit à ses conclusions de première instance et d'appel et d'assortir en outre la condamnation de l'Etat du versement des intérêts légaux à compter de la demande préalable d'indemnité, ainsi que de la capitalisation des intérêts ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Considérant que la responsabilité de l'Etat du fait des lois est susceptible d'être engagée, d'une part, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, pour assurer la réparation de préjudices nés de l'adoption d'une loi à la condition que cette loi n'ait pas entendu exclure toute indemnisation et que le préjudice dont il est demandé réparation, revêtant un caractère grave et spécial, ne puisse, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés, d'autre part, 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 ;

Considérant que, saisi d'un litige opposant M. A à la caisse de retraite des chirurgiens-dentistes et portant sur le paiement des cotisations prévues par le décret du 27 février 1985 relatif au régime d'assurance vieillesse complémentaire géré par cette caisse, dont l'intéressé contestait la légalité, le tribunal des affaires de sécurité sociale de Beauvais a sursis à statuer sur la question préjudicielle dont dépendait l'instance portée devant lui ; que, par décision du 18 février 1994, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a jugé que ce décret était entaché d'illégalité ; que, toutefois, à la suite de l'intervention de la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale dont le IV de l'article 41 dispose que : « sont validés, sous réserve des décisions de justice devenues définitives, les appels de cotisations du régime d'assurance vieillesse complémentaire des chirurgiens-dentistes effectués en application du décret n° 85-283 du 27 février 1985 () », le tribunal des affaires de sécurité sociale a en définitive écarté les prétentions de M. A ; que, celui-ci ayant recherché la responsabilité de l'Etat, la cour administrative d'appel de Paris a, par l'arrêt attaqué, confirmé le jugement du tribunal administratif de Paris refusant de condamner l'Etat à l'indemniser du préjudice qu'il imputait à l'intervention de cette loi ; que M. A demande au Conseil d'Etat, à titre principal, d'annuler cet arrêt en tant qu'il a jugé que la responsabilité de l'Etat n'était pas engagée à son égard en raison de la contrariété de la loi aux engagements internationaux de la France et, à titre subsidiaire, en tant que la cour a également rejeté ses conclusions fondées sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques ;

Considérant qu'aux termes du § 1 de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle » ;

Considérant que, pour écarter le moyen tiré de ce que le IV de l'article 41 de la loi du 25 juillet 1994 était incompatible avec ces stipulations, la cour a jugé que la validation litigieuse, qui avait eu pour objet de préserver l'équilibre financier de la caisse autonome de retraite des chirurgiens-dentistes, était intervenue dans un but d'intérêt général suffisant ; qu'en statuant ainsi, alors que l'Etat ne peut, sans méconnaître ces stipulations, porter atteinte au droit de toute personne à un procès équitable en prenant, au cours d'un procès, des mesures législatives à portée rétroactive dont la conséquence est la validation des décisions objet du procès, sauf lorsque l'intervention de ces mesures est justifiée par d'impérieux motifs d'intérêt général, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, M. A est fondé à demander l'annulation des articles 2 et 3 de l'arrêt attaqué ;

Considérant qu'il y a lieu, en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, de régler l'affaire au fond ;

Considérant, d'une part, que l'intérêt financier auquel ont entendu répondre les dispositions de l'article 41 de la loi du 25 juillet 1994 ne peut suffire à caractériser un motif impérieux d'intérêt général permettant de justifier la validation législative des appels de cotisations intervenus sur la base du décret du 27 février 1985 ; que ces dispositions sont, dès lors, incompatibles avec les stipulations citées plus haut du §1 de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et que, par suite, leur intervention est susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat ; que, d'autre part, la validation litigieuse est directement à l'origine du rejet, par le tribunal des affaires de sécurité sociale de Beauvais, des conclusions de M. A tendant à être déchargé des cotisations qui lui étaient réclamées sur le fondement d'un décret jugé illégal par le Conseil d'Etat ; qu'il suit de là que le requérant est fondé à demander la condamnation de l'Etat à en réparer les conséquences dommageables ; que M. A est, par suite, fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande ;

Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que la réparation à laquelle M. A peut prétendre doit être déterminée en tenant compte du montant des cotisations dont le bien-fondé était en cause dans l'instance l'opposant à sa caisse de retraite ; qu'en l'absence de tout autre élément utile produit par l'intéressé, il y a lieu de retenir les indications figurant dans le jugement avant dire droit du tribunal des affaires de sécurité sociale de Beauvais et d'évaluer le préjudice indemnisable à la somme de 2 800 euros ; que M. A a droit aux intérêts au taux légal de cette somme à compter du 24 décembre 1996, date de réception de sa demande préalable d'indemnité par le Premier ministre ;

Considérant, enfin, que M. A a demandé la capitalisation des intérêts le 5 août 2005 ; qu'à cette date, il était dû au moins une année d'intérêts ; que, dès lors, il y a lieu de faire droit à cette demande, tant à cette date qu'à chaque échéance annuelle à compter de cette date ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761¹ du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'Etat le versement à M. A d'une somme de 5 000 euros au titre des frais exposés par lui, tant en première instance qu'en appel et en cassation ;

DECIDE :

Article 1er : Les articles 2 et 3 de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris en date du 19 janvier 2005 sont annulés.

Article 2 : Le jugement du tribunal administratif de Paris en date du 9 avril 2002 est annulé.

Article 3 : L'Etat est condamné à verser à M. A la somme de 2 800 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 24 décembre 1996. Les intérêts échus à la date du 5 août 2005, puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date seront capitalisés pour produire eux-mêmes intérêts.