

Consécration de la responsabilité de l'Etat du fait de lois inconstitutionnelles¹

La loi, expression de la volonté générale, a pendant longtemps été au-dessus de toute question de responsabilité.

Toutefois, un État de droit tolère difficilement l'existence de telles situations d'irresponsabilité. Un régime de responsabilité de l'Etat du fait des lois s'est donc construit peu à peu. La décision d'Assemblée du 24 décembre 2019 *Société Paris Clichy et autres* du Conseil d'État, a apporté une pierre supplémentaire à cet édifice.

Une première étape avait été franchie avec le célèbre arrêt *La Fleurette* du Conseil d'État, rendu le 14 janvier 1938. Les juges du Palais Royal avaient alors consacré un régime juridique de responsabilité sans faute de l'Etat, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques². Ce régime a pour but d'assurer la réparation de préjudices nés de l'adoption d'une loi sous deux conditions : la loi en cause ne doit pas avoir exclue la possibilité d'une indemnisation et le préjudice dont il est demandé réparation, revêtant un caractère grave et spécial, ne doit pas pouvoir être considéré comme une charge incombant normalement aux intéressés.

En raison de ses conditions restrictives d'application, ce régime de responsabilité n'a pas connu une prospérité remarquable et les applications positives ont été extrêmement rares (V. cependant, pour une jurisprudence en matière de droit de l'environnement : CE Section 30 juillet 2003 n° 215957, publiée au recueil Lebon)³.

Un deuxième régime de la responsabilité de l'État du fait des lois a été consacré par la décision *Gardedieu*, du 8 février 2007 du Conseil d'État, qui permet alors d'engager la responsabilité de l'État du fait du préjudice causé par une loi contraire aux engagements internationaux et européens.

Il n'était néanmoins toujours pas possible d'engager la responsabilité de l'État du fait d'une loi déclarée contraire à la Constitution, alors que le contrôle de la constitutionnalité des lois avait connu une formidable avancée en 2008, avec la question prioritaire de constitutionnalité, permettant de contrôler de constitutionnalité d'une loi *a posteriori*, c'est-à-dire après son entrée en vigueur.

La jurisprudence manquait donc de cohérence.

La Haute juridiction administrative y a répondu, en consacrant, par sa décision d'Assemblée du 24 décembre 2019, un régime de responsabilité de l'État du fait des lois inconstitutionnelles. Ainsi désormais, il est possible d'engager la responsabilité de l'État, outre sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques : « *en raison des exigences inhérentes à la*

¹ Conseil d'Etat. « Le Conseil d'Etat reconnaît la possibilité d'engager la responsabilité de l'Etat du fait de lois inconstitutionnelles, sous certaines conditions ». [En ligne] <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/le-conseil-d-etat-reconnait-la-possibilite-d-engager-la-responsabilite-de-l-etat-du-fait-de-lois-inconstitutionnelles-sous-certaines-conditions> (consulté le 2 juin 2020).

² Conseil d'Etat. Conseil d'Etat. « CE, 14 janvier 1938-Société anonyme des produits laitiers La Fleurette ». [En ligne] <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/ce-14-janvier-1938-societe-anonyme-des-produits-laitiers-la-fleurette> (consulté le 1^{er} juin 2020).

³ CE, Section, 30 juillet 2003, n° 215957, ASSOCIATION POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AQUACULTURE EN REGION CENTRE. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000008206284&fastReqlD=2024274921&fastPos=1>

hiérarchie des normes, pour réparer l'ensemble des préjudices qui résultent de l'application d'une loi méconnaissant la Constitution ou les engagements internationaux de la France »⁴.

Plusieurs conditions doivent cependant être remplies pour qu'un tel régime de responsabilité soit appliqué positivement.

En premier lieu, il est indispensable que le Conseil constitutionnel ait expressément déclaré la disposition contraire à la Constitution.

En deuxième lieu, il faut que la décision du Conseil constitutionnel ne s'oppose pas à une demande d'indemnisation.

En troisième lieu, la victime devra établir la réalité de son préjudice et l'existence d'un lien direct de causalité entre l'inconstitutionnalité de la loi et ce préjudice. Ainsi, si le préjudice en cause n'a pas l'obligation d'être anormal ou spécial, l'exigence de la démonstration d'un lien de causalité direct entre l'inconstitutionnalité et le préjudice risque d'être une condition difficile à remplir. La jurisprudence *Société Paris Clichy et autres* offre un exemple topique de cette difficulté. En l'espèce, le lien de causalité entre l'inconstitutionnalité et les préjudices invoqués n'était pas établi. Il s'agissait de dispositions législatives relatives à la participation des salariés aux résultats de l'entreprise, déclarées inconstitutionnelles en 2013 pour une question de procédure. Les demandeurs, deux entreprises et un salarié, n'ont alors pas pu faire la preuve d'un lien de causalité entre cette inconstitutionnalité et le préjudice subi.

En dernier lieu, la prescription quadriennale est applicable à ces recours. Le Conseil d'État a alors précisé que cette prescription commence à courir dès lors que le préjudice qui résulte de l'application de la loi peut être connu dans sa réalité et son étendue par la victime.

Ainsi, ce n'est pas la déclaration d'inconstitutionnalité qui déclenche le délai de quatre ans pour déposer un recours indemnitaire mais la connaissance du préjudice en cause. Là encore, cet élément risque de restreindre significativement les cas d'application positive de ce nouveau régime de responsabilité de l'État.

L'avenir nous dira donc si, à l'opposé des jurisprudences *La Fleurette* ou *Gardedieu*, la jurisprudence *Société Paris Clichy et autres* connaîtra un succès dans les prétoires ou s'il s'agira d'un énième « *produit de luxe* »⁵.

Marie VAN VLASSELAER et Pierre JEAN-MEIRE
Membres de Notre Affaire à Tous

⁴ CE, ass, 24 décembre 2019, N° 425981, *Société Paris Clichy et autres* (considérant n°6).

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000039666543&fastReqId=1531646052&fastPos=1>

⁵ Formule du professeur R. Chapus.