

La responsabilité du fait des lois pour les dommages causés par des animaux appartenant à des espèces protégées

Note sous Conseil d'Etat, Section, 30 juillet 2003, *Association pour le développement de l'aquaculture en région centre et autres*, AJDA 2003, p. 1815, chron. Donnat et Casas

Pierre Bon, Professeur à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour

L'arrêt *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et autres*, rendu par la Section du contentieux du Conseil d'Etat le 30 juillet 2003, conformément aux conclusions du commissaire du gouvernement Lamy ci-dessus publiées et déjà abondamment commenté (1), est intéressant à plus d'un titre. Du point de vue de la théorie du contentieux administratif, il précise les conditions de recevabilité des moyens en cassation (2). Du point de vue de la théorie de la responsabilité administrative qui sera seule retenue ici, il assouplit le régime de réparation des dommages causés par les animaux protégés au titre de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature et, par là même, celui de la responsabilité sans faute du fait des lois. Cela dit, si l'assouplissement effectué permet sans nul doute d'indemniser dorénavant la plupart des requérants qui se plaignent de dommages causés par les espèces protégées par la loi de 1976, il est douteux qu'il en aille de même des dommages causés par bon nombre d'autres lois. En d'autres termes, si l'arrêt commenté introduit un changement substantiel dans le domaine particulier de la réparation des dommages causés par les espèces protégées par la loi, il n'introduit vraisemblablement qu'un changement limité dans le régime général de la responsabilité sans faute du fait des lois.

Sur le problème particulier de la responsabilité du fait des dommages causés par les espèces protégées par la loi : un changement substantiel

Selon les dispositions de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, dont les dispositions ont été successivement codifiées aux articles L. 211-1 du code rural puis L. 411-1 du code de l'environnement, « lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou que les nécessités de la préservation du patrimoine biologique justifient la conservation d'espèces animales non domestiques [...], sont interdits [...] la destruction ou l'enlèvement des oeufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ». Quant à l'article 4 (art. L. 211-2 c. rur. puis L. 411-2 c. env.), il précise qu'il appartient au pouvoir réglementaire de déterminer notamment la liste limitative des espèces animales non domestiques ainsi protégées, la durée des interdictions permanentes ou temporaires prises en vue de permettre la reconstitution des populations naturelles en cause et la partie du territoire national sur lequel elles s'appliquent.

En application de ces dispositions, un arrêté interministériel du 17 avril 1981 a placé notamment le grand cormoran sous un régime de protection absolue sur tout le territoire national dans la mesure où, à l'époque, il n'en existait plus que quelques centaines. Cette mesure de protection s'est avérée particulièrement efficace puisque leur nombre a cru considérablement : 15 000 en 1983, 24 000 en 1990. Or, les grands cormorans sont de gros consommateurs de poissons, « surtout lorsque la pêche est aisée comme c'est le cas dans les étangs ou marais exploités comme piscicultures » (3), de telle sorte qu'ils sont capables « d'épuiser en quelques jours une pisciculture de taille moyenne, privant de ses ressources l'exploitant impuissant du fait de la protection absolue accordée à l'espèce » (4). Aussi, un arrêté du 2 novembre 1992 a-t-il assoupli le régime de leur protection en permettant à l'administration d'en autoriser la destruction, ce qui était conforme tant au droit communautaire qu'au droit européen : l'article 9 de la directive n° 79-409 du 2 avril 1979

permet en effet aux Etats de déroger aux mesures de protection prises « par des mesures adéquates s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante pour prévenir les dommages importants au bétail, aux forêts, aux pêcheries et aux eaux qui seraient occasionnés par les spécimens des espèces protégées », possibilité également admise par la Convention du Conseil de l'Europe relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe (Convention de Berne). Néanmoins, les destructions ne commencèrent effectivement qu'en 1996 alors que, en 1994, les grands cormorans étaient déjà au nombre d'environ 70 000 et ne s'intensifièrent qu'en 2002, la destruction de 24 000 oiseaux sur un total de 85 000 étant alors effectuée. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de s'étonner de ce que l'augmentation exponentielle du nombre des grands cormorans du fait de la protection qui leur a été pendant longtemps accordée et, corrélativement, l'importance croissante des dommages qu'ils ont causés aux exploitations piscicoles ait été à l'origine d'actions dirigées contre l'Etat fondées tant sur le terrain de la responsabilité pour faute (lenteur à assouplir l'interdiction totale édictée en 1981) que sur celui de la responsabilité sans faute (responsabilité du fait de la loi de 1976). Si l'arrêt du Conseil d'Etat *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et autres* ne prend pas position, à la différence des juges du fond, sur le premier terrain, il n'en va pas de même du second où, renversant sa jurisprudence, la Haute Juridiction admet que la responsabilité sans faute du fait de la loi est susceptible d'être engagée.

A - S'agissant de la responsabilité pour faute, l'Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et les autres requérants estimaient qu'il y avait eu une carence fautive de l'Etat dans la maîtrise de la prolifération des grands cormorans.

Le Tribunal administratif d'Orléans, dans un jugement en date du 29 avril 1997, leur avait donné partiellement raison : il avait en effet considéré que, du moins à partir de 1992 où la protection des grands cormorans n'était plus absolue, l'Etat n'avait pas su en contrôler la prolifération ; toutefois, il n'avait condamné l'Etat qu'à la réparation du tiers des préjudices subis, faute pour les requérants de ne pas avoir établi qu'ils avaient sollicité, comme le leur permettait alors la réglementation, l'autorisation de procéder à la destruction des grands cormorans. Dans une affaire similaire, le Tribunal administratif de Nantes (5) avait, quant à lui, censuré la lenteur de l'Etat à assouplir la protection des grands cormorans en relevant que, dès le début des années 1980, le ministère de l'Environnement avait été informé des dégâts occasionnés à la pisciculture par les grands cormorans, qu'il n'avait diligenté une enquête qu'en 1991 et que ce n'est qu'en 1992, soit plus de dix ans après, qu'il avait finalement limité la protection absolue qui leur était accordée jusque-là. En d'autres termes, il avait estimé que la carence des services de l'Etat à prendre, dans un délai raisonnable, les mesures réglementaires qu'imposait notamment la préservation des intérêts piscicoles, alors que ni les dispositions législatives et réglementaires nationales ni les textes européens n'y faisaient obstacle, constituait une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

Ces deux jugements ont été, en appel, annulés par la Cour administrative d'appel de Nantes par deux arrêts du même jour rédigés en termes identiques (6) et qui ne peuvent manquer de susciter la perplexité (7) dans la mesure où ils ne répondent pas directement aux griefs formulés par les requérants et admis par les tribunaux administratifs, à savoir le retard fautif mis par l'Etat à assouplir l'interdiction absolue édictée en 1981 qui a généré une prolifération incontrôlée et préjudiciable des grands cormorans. La Cour se borne en effet à affirmer que l'Etat français ne peut être regardé, en s'abstenant d'avoir fait usage de la faculté d'assouplissement prévue par la directive communautaire de 1979, comme ayant poursuivi des objectifs incompatibles avec ceux de la directive.

C'est un pourvoi en cassation contre le premier de ces arrêts qui est à l'origine de la décision *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et autres* ici commentée. Annulant, comme on le verra, l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes sur le terrain de la responsabilité sans faute, le Conseil d'Etat n'a pas statué sur celui de la responsabilité pour faute. En revanche, pour le commissaire du gouvernement Lamy, la faute commise par l'Etat n'était pas établie. Il relevait en effet que la réglementation poursuivait deux objectifs contradictoires : protéger l'existence d'une espèce menacée de disparition au début des années quatre-vingt ; limiter les dégâts que sa prolifération était susceptible de provoquer.

Dans ces conditions, il fallait, selon lui, reconnaître à l'administration une marge d'appréciation importante dans la mise en oeuvre de ces objectifs d'autant plus qu'il n'est pas facile de savoir à partir de quel moment la conservation d'une espèce est assurée et donc des destructions contrôlées possibles. Au total, « si carence de l'administration il y a eu, elle n'était pas caractérisée au point que l'on puisse y déceler une faute de l'Etat ». L'analyse n'est pas forcément convaincante dans la mesure où, si l'administration a assoupli le dispositif de protection en 1992, c'est qu'elle estimait alors que la conservation de l'espèce n'était plus menacée de telle sorte qu'elle a, par la suite, traîné pour passer aux actes. Mais il est vrai aussi que les requérants ont, comme l'a jugé le Tribunal administratif de Poitiers, une part de responsabilité dans la mesure où ils semblent ne pas avoir fait diligence pour demander des autorisations individuelles de destruction. En tout état de cause, ce débat sur le terrain de la faute n'a vraisemblablement plus qu'un intérêt historique, compte tenu des possibilités ouvertes par l'arrêt *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et autres* sur le terrain de la responsabilité sans faute.

B - Jusqu'à l'arrêt commenté, la responsabilité sans faute du fait de la loi de 1976 sur la protection de la nature avait toujours été écartée par le Conseil d'Etat.

Déjà, en 1984, saisi par un taxidermiste qui se plaignait du préjudice que lui avait causé la loi de 1976 en interdisant toute naturalisation d'espèces protégées, il avait affirmé que, « eu égard à l'objet en vertu duquel ces dispositions législatives (la loi de 1976) et les textes pris pour leur application ont été édictés dans l'intérêt général, le législateur a entendu exclure la responsabilité de l'Etat à raison des conséquences que lesdits textes ont pu comporter pour l'activité professionnelle de taxidermiste » (8).

Le même raisonnement avait été repris, dans un premier temps, par la Cour administrative d'appel de Lyon dans des litiges du même type que celui concernant les dommages causés par les grands cormorans puisqu'il s'agissait de dommages causés à des vergers par des castors (9). Mais, quelques années plus tard, la Cour avait modifié sa jurisprudence dans une affaire *Plan* concernant, cette fois-ci, des dommages causés aux rizières par les flamants roses (10). Il est vrai que son commissaire du gouvernement, D. Richer, lui avait fait remarquer qu'il y avait une différence majeure entre l'affaire *Rouillon* et les autres (11). Dans la première affaire, l'activité du taxidermiste se trouvait par nature affectée pour atteindre l'objectif fixé par la loi. En revanche, le préjudice dont se prévalent les agriculteurs dont les cultures sont ravagées par des animaux appartenant à des espèces protégées ne constitue qu'une conséquence indirecte non voulue par le législateur. Elle avait alors considéré que, bien que l'article 1^{er} de la loi pose en principe que la préservation des espèces animales est d'intérêt général, aucune disposition de cette loi, telle qu'éclairée par ses travaux préparatoires, ne permet de considérer que le législateur a entendu exclure la responsabilité de l'Etat à raison des conséquences dommageables pour un agriculteur des mesures de protection de certaines espèces édictées par l'article 3 de la loi et les textes pris pour son application. Elle avait alors conclu que les dommages subis par l'agriculteur, conséquence directe mais non voulue d'une charge édictée par le législateur dans l'intérêt général, devaient être supportées par la collectivité. Pourtant, cette analyse n'avait pas convaincu le Conseil d'Etat, qui avait annulé l'arrêt de la Cour en adoptant une motivation calquée sur celle de l'arrêt *Rouillon* : « eu égard à l'objet en vu duquel les dispositions législatives précitées (la loi de 1976) et les divers textes pris pour leur application ont été édictés, dans l'intérêt général, le législateur a entendu exclure la responsabilité de l'Etat à raison des conséquences que ces textes peuvent comporter, notamment, pour les cultures exposées aux dégâts occasionnés par les flamants roses » (12).

L'intérêt de l'arrêt du 30 juillet 2003 est de revenir sur cette jurisprudence en adoptant (sans que le commissaire du gouvernement l'indique, Conseil d'Etat oblige) une démarche très proche de celle empruntée par le commissaire du gouvernement D. Richer devant la Cour administrative d'appel de Lyon et qui avait convaincu la cour mais non, à l'époque, le Conseil d'Etat (13). Comme le relève en effet M. Lamy dans ses conclusions ci-dessus rapportées, que le législateur soit présumé avoir exclu l'indemnisation des préjudices résultant de l'atteinte à des activités que la loi a pour objet de gêner, de restreindre ou de limiter, ce en vue de poursuivre la réalisation d'objectifs d'intérêt général, ne paraît pas devoir être remis en

cause. En revanche, en dehors de cette hypothèse, les ruptures d'égalité devant les charges publiques causées par la loi doivent pouvoir donner lieu à indemnisation. L'objet d'intérêt général de la loi de 1976 étant de préserver les espèces animales risquant de disparaître, les dommages qu'elles causent aux activités agricoles sont étrangers à cet objet. Ils en sont seulement une conséquence. Ils constituent bien en revanche une charge imposée à certains dans l'intérêt général. Ce raisonnement a été intégralement suivi par le Conseil d'Etat puisque ce dernier affirme « qu'il ne ressort ni de l'objet ni des termes de la loi du 10 juillet 1976, non plus que de ses travaux préparatoires, que le législateur ait entendu exclure que la responsabilité de l'Etat puisse être engagée en raison d'un dommage anormal que l'application de ces dispositions pourrait causer à des activités - notamment agricoles - autres que celles qui sont de nature à porter atteinte à l'objectif de protection des espèces que le législateur s'était assigné ; qu'il suit de là que le préjudice résultant de la prolifération des animaux sauvages appartenant à des espèces dont la destruction a été interdite en application de ces dispositions doit faire l'objet d'une indemnisation par l'Etat lorsque, excédant les aléas inhérents à l'activité en cause, il revêt un caractère grave et spécial et ne saurait, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés ».

L'arrêt de la Cour d'appel de Nantes en date du 3 novembre 1999 qui reprenait, sur le terrain de la responsabilité sans faute du fait des lois, la motivation des arrêts *Rouillon* et *Plan* est donc cassé par le Conseil d'Etat pour erreur de droit. Toutefois, ce dernier n'ayant pas décidé (contrairement à ce qu'envisageait M. Lamy dans ses conclusions) de régler l'affaire au fond, cette dernière est renvoyée devant la Cour d'appel de Bordeaux à laquelle il reviendra de vérifier notamment si les préjudices subis par l'Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et les autres requérants sont spéciaux et anormaux. Cela ne devrait soulever aucune difficulté. D'une part, compte tenu de l'implantation relativement localisée des grands cormorans et du nombre limité d'exploitations piscicoles concernées, le préjudice est vraisemblablement spécial. D'autre part, il est tout aussi vraisemblablement anormal compte tenu de sa gravité, l'expert désigné par le Tribunal administratif d'Orléans ayant, comme l'indique M. Lamy, chiffré à 1 000-1 200 F. la perte moyenne par hectare et par saison causée par un seul grand cormoran.

En d'autres termes, dans l'hypothèse de dommages causés par des espèces protégées par la loi de 1976, les victimes devraient dorénavant être presque toujours indemnisées. La jurisprudence *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre* introduit donc bien un changement substantiel dans le domaine particulier de la réparation des dommages causés par les espèces protégées par la loi.

En revanche, il est vraisemblable qu'elle n'introduit qu'un changement limité dans le régime général de responsabilité sans faute du fait des lois.

Sur le problème général de la responsabilité sans faute du fait des lois : un changement limité Parce que l'assouplissement introduit par la jurisprudence *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre* ne trouvera pas à s'appliquer dans l'immense majorité des recours dont est saisi le juge en matière de responsabilité du fait de la loi (14), cette dernière devrait, sauf nouvelle évolution jurisprudentielle, continuer à mériter les critiques qui lui sont faites de façon récurrente.

A - La jurisprudence *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et autres* permet la mise en jeu de la responsabilité sans faute du fait de la loi dans l'hypothèse spécifique où le dommage est subi par des activités autres que celles qui sont de nature à porter atteinte à l'objectif d'intérêt général qu'a entendu poursuivre le législateur en intervenant. *A contrario*, si le dommage est subi par une activité que le législateur a décidé de restreindre pour atteindre un objectif d'intérêt général, il ne peut pas y avoir de responsabilité car, comme l'indique M. Lamy, « le coût qui en résulterait pour l'Etat risquerait fort de restreindre de façon excessive la nécessaire liberté d'intervention du législateur dans ces domaines ». Or, dans l'immense majorité des cas, c'est dans ce type de situation que l'on se trouve de telle sorte que, comme par le passé, la responsabilité sans faute du fait de l'Etat ne devrait pas pouvoir être engagée.

Il suffit, pour s'en convaincre, d'évoquer les affaires de responsabilité sans faute du fait des lois jugées par le Conseil d'Etat sur les vingt-cinq dernières années par des arrêts publiés ou mentionnés. Réserve faite de l'hypothèse particulière des dommages causés aux cultures par les espèces protégées par la loi de 1976, elles concernent pratiquement toutes des activités qui ont été restreintes par la loi afin d'atteindre l'objectif d'intérêt général poursuivi par cette dernière, qu'il s'agisse de centres d'insémination artificielle réglementés par la loi du 28 décembre 1966 dans le but d'améliorer le cheptel (15), de la publicité lumineuse restreinte en application de la loi du 29 octobre 1974 afin de favoriser les économies d'énergie (16), de la naturalisation d'animaux non domestiques interdite par la loi du 10 juillet 1976 afin de favoriser la protection des espèces (17), de l'acquisition par les Français d'immeubles à l'étranger interdite en application de la loi du 28 décembre 1966 restreignant les transferts de capitaux à l'étranger en vue de la protection de la monnaie (18), du ramassage des huiles usagées réglementé en application de la loi du 15 juillet 1975 en vue de la protection de l'environnement (19), de l'exploitation d'appareils de jeu de hasard interdite par la loi du 12 juillet 1983 dans le but de protéger la jeunesse et la sécurité publique (20) ou des dépositaires du service des alcools dont les conditions d'activité sont modifiées par la loi du 11 juillet 1985 prise en vue de rationaliser le marché des alcools (21). Par conséquent, ces affaires ne semblent pas susceptibles d'être concernées par l'assouplissement de la responsabilité sans faute du fait des lois issu de la jurisprudence *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et autres*. Dès lors, il est à craindre que, aujourd'hui comme hier, le Conseil d'Etat rejette les actions en responsabilité intentées dans des affaires de ce type en relevant, comme il l'a fait souvent, que la possibilité d'une indemnisation n'a pas été expressément prévue par le législateur (22), en relevant aussi, là encore conformément à sa jurisprudence traditionnelle, que ses objectifs d'intérêt général (23) ou encore son objet (d'intérêt général) (24) s'oppose à ce que la responsabilité sans faute du législateur soit mise en oeuvre.

B - Comme on a déjà eu l'occasion de le souligner dans ces colonnes (25), des raisonnements de ce genre vont à l'encontre des principes de la responsabilité sans faute du fait des lois tels qu'ils avaient été dégagés par le Conseil d'Etat dans l'arrêt d'Assemblée *La Fleurette* (26) et vident pratiquement de tout intérêt pratique cette jurisprudence.

Rappelons que, dans cet arrêt, le Conseil d'Etat avait affirmé que « rien, ni dans le texte même de la loi ou dans ses travaux préparatoires, ni dans l'ensemble des circonstances de l'affaire, ne permet de penser que le législateur a entendu faire supporter à l'intéressée une charge qui ne lui incombe pas normalement » de telle sorte que « cette charge, créée dans l'intérêt général, doit être supportée par la collectivité ». En d'autres termes, dès lors qu'une loi crée, dans l'intérêt général, une charge qui pèse sur un administré, cette charge doit être supportée par la collectivité si le législateur n'a pas eu l'intention de la faire supporter par l'administré (et à supposer, évidemment, que le préjudice soit spécial et anormal), cette intention pouvant résulter du texte même de la loi, de ses travaux préparatoires ou des circonstances de l'affaire (cette dernière hypothèse visant vraisemblablement à l'époque les seuls cas où le législateur avait entendu réprimer des activités frauduleuses ou répréhensibles).

Or, la jurisprudence postérieure que l'on vient d'évoquer a appliqué à rebours les principes de la jurisprudence *La Fleurette*. Au lieu de vérifier que la possibilité d'une indemnisation n'était pas écartée par le législateur, elle affirme souvent qu'il n'y a pas de possibilité d'indemnisation parce qu'elle n'a pas été expressément prévue par le législateur. Au lieu que la poursuite d'un intérêt général serve à fonder la possibilité d'une indemnisation (« que cette charge, créée dans l'intérêt général, doit être supportée par le législateur » dit l'arrêt *La Fleurette*), elle sert au contraire à présumer une volonté implicite du législateur d'écarter toute indemnisation. Dans la mesure où toutes les lois servent à poursuivre un objectif d'intérêt général (c'est du moins ce qu'il faut espérer), il en résulte qu'elles ne peuvent engager la responsabilité sans faute du législateur sauf dans le cas particulier où le législateur a lui-même prévu un système d'indemnisation. La jurisprudence *La Fleurette* est ainsi vidée de tout contenu pratique et l'on peut se demander si le juge ne considérerait pas aujourd'hui que, la loi du 29 juin 1934 alors en cause étant intervenue dans le but de protéger les produits laitiers, un tel but d'intérêt

général suffit à présumer la volonté implicite du législateur d'écarter toute indemnisation du dommage subi par la société La Fleurette. En tout état de cause, cette interprétation restrictive de la jurisprudence *La Fleurette* a eu pour conséquence que, depuis 1938, il n'y a eu que deux cas concrets d'engagement par le Conseil d'Etat de la responsabilité sans faute du fait des actes législatifs, l'affaire *Caucheteux et Desmots*⁽²⁷⁾ et l'affaire *Bovero*⁽²⁸⁾, auxquels il convient d'ajouter dorénavant l'affaire *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre*. Un retour aux principes de la jurisprudence *La Fleurette* nous semble donc s'imposer quitte, peut-être, afin de ne pas paralyser excessivement l'action du législateur, à être exigeant sur les conditions de spécialité et d'anormalité du préjudice dont la constitutionnalité a été admise par le Conseil constitutionnel⁽²⁹⁾.

Un retour donc mais aussi un dépassement.

Conformément aux conceptions de l'époque, l'arrêt *La Fleurette* reconnaissait au législateur le pouvoir souverain d'écarter toute possibilité d'indemnisation, d'où sa référence au texte même de la loi ou à ses travaux parlementaires desquels pouvait résulter la volonté du législateur de faire supporter par les administrés les conséquences dommageables de son intervention. Or, une liberté totale en la matière n'est évidemment plus de mise aujourd'hui sous la double influence de la jurisprudence constitutionnelle et du droit conventionnel. Notamment, puisque le juge ordinaire peut maintenant censurer l'inconventionnalité d'une loi, il ne saurait admettre aujourd'hui qu'une loi écarte toute possibilité d'indemnisation de ses conséquences dommageables sans vérifier le respect de l'impératif général de proportionnalité et l'existence d'un juste équilibre entre l'intérêt général et la sauvegarde des droits individuels et, en particulier, du droit au respect des biens proclamé par l'article premier du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Par ailleurs, et en passant ici du terrain de la responsabilité sans faute à celui de la responsabilité pour faute, cette possibilité pour le Conseil d'Etat de relever l'inconventionnalité d'une loi devrait lui permettre aussi d'engager la responsabilité pour faute de l'Etat législateur⁽³⁰⁾, à l'instar de ce qu'a déjà fait une cour administrative d'appel⁽³¹⁾ et bien qu'il ait réussi, jusqu'à maintenant, à ne pas prendre position sur la question, soit en ne remontant pas à la loi et en s'en tenant à l'inconventionnalité d'un simple acte administratif⁽³²⁾, soit pour des raisons de procédure liées à la distinction des contentieux⁽³³⁾. Et il ne fait guère de doute que, s'il était possible au Conseil constitutionnel d'exercer un contrôle *a posteriori* de la constitutionnalité des lois, serait également envisageable la possibilité pour le juge ordinaire d'engager la responsabilité pour faute de l'Etat à raison de l'inconstitutionnalité de la loi, à l'instar de ce qui se passe fréquemment à l'étranger⁽³⁴⁾. Le droit comparé montre d'ailleurs que la question de la responsabilité de l'Etat législateur est devenue l'un des grands problèmes d'actualité du droit public, provoquant ou laissant entrevoir des évolutions considérables⁽³⁵⁾. Il serait étonnant qu'il n'en aille pas bientôt de même en France.

Mots clés :

RESPONSABILITE * Responsabilité du fait des lois * Environnement * Espèce protégée * Dégât aux cultures

NATURE ET ENVIRONNEMENT * Protection de la faune et de la flore * Espèce protégée * Dégât aux cultures * Responsabilité

PROCEDURE CONTENTIEUSE * Cassation * Erreur de droit * Pouvoir du juge * Moyen d'ordre public

(1) AJDA 2003, p. 1815, chron. F. Donnat et D. Casas⁽¹⁾ ; D. 2003, Jur. p. 2527, note C. Guillard⁽²⁾ ; JCP éd. A 2003, n° 1896, note C. Broyelle.

(2) V. sur ce point, dans cette même revue, la note de D. Pouyaud⁽³⁾. V. également à l'AJDA la chronique précitée note (1) de F. Donnat et D. Casas.

(3) C. Jarlier-Clément et J.-N. Clément, note sous TA Nantes, 18 févr. 1997, *Association des marais des Olonnes c/ Ministre de l'Environnement*, Petites affiches, 13 mars 1998, p. 16.

(4) *Ibid.*

(5) TA Nantes, 18 févr. 1997, *Association des marais des Olonnes c/ Ministre de l'Environnement*, préc. ; RJE 1998, p. 95, note J.-F. Struillou ; D. 1998, Jur. p. 403, note R. Romi ; Petites affiches, 13 mars 1998, note C. Jarlier-Clément et J.-N. Clément précitée.

(6) CAA Nantes, 3 nov. 1999, *Ministre de l'Environnement et autres*, n° 97NT01869, 97NT01903, 97NT01904 et 97NT01905 ; 3 nov. 1999, *Association des marais d'Olonne et ministre de l'Environnement*, Lebon, tables, p. 690 et 897 ; D. 2000, Jur. p. 437, note R. Hostiou.

(7) V. sur ce point la note précitée de R. Hostiou, p. 440.

(8) CE, 14 déc. 1984, *Rouillon*, Lebon p. 3 ; Rev. adm. 1985, p. 45, note B. Pacteau ; D. 1986, IR p. 249, obs. F. Moderne et P. Bon.

(9) CAA Lyon, 16 févr. 1989, *Bente*, Lebon, tables, p. 798 et 899 ; JCP 1990, II, n° 21521, note J. de Malafosse ; 16 févr. 1989, *Sabatier*, Petites affiches 1990, n° 5, p. 5, obs. F. J.-L. et M. D.

(10) CAA Lyon, 1^{er} févr. 1994, *Plan*, Lebon, tables, p. 1053 et 1174 ; D. 1994, Jur. p. 442, note R. Romi ; RJE 1994, p. 263, concl. D. Richer ; JCP 1994, II, n° 22281, note J. de Malafosse ; Gaz. Pal. 1994, 2, p. 661, note A. Charlez ; Petites affiches 1996, n° 66, p. 26, note L. Beurdeley.

(11) Concl. préc., p. 267.

(12) CE, 21 janv. 1998, *Ministre de l'Environnement c/ Plan*, Lebon p. 19 ; RFDA 1998, p. 565, note P. Bon ; D. 2002, Somm. p. 255, obs. P. Bon et D. de Béchillon ; JCP 1998, II, n° 10164, note J. de Malafosse ; Dr. adm. 1998, n° 137, note M. Paillet.

(13) Dont le commissaire du gouvernement dans l'affaire *Plan* était déjà M. Lamy.

(14) Sur l'ensemble de la question, V., tout récemment, C. Broyelle, *La responsabilité de l'Etat du fait des lois*, LGDJ, 2003, préf. Y. Gaudemet, et la bibliographie citée.

(15) CE, 13 oct. 1978, *Perthuis et Société civile d'insémination artificielle du Moulin à Laigné*, Lebon p. 370 ; D. 1979, Jur. p. 81, note P. Bon ; JCP 1980, II, n° 19382, note D. Joly.

(16) CE, 24 oct. 1984, *Société Claude Publicité*, Lebon p. 338 ; D. 1986, IR p. 249, obs. F. Moderne et P. Bon ; CJEG 1985, p. 51, note G. Dupiellet ; Rev. adm. 1985, p. 45, note B. Pacteau.

(17) CE, 14 déc. 1984, *Rouillon*, préc.

(18) CE, 23 déc. 1988, *Martin et Société « Michel Martin »*, Lebon p. 470 ; D. 1989, p. 267, note R. Moulin et Somm. p. 344, obs. F. Moderne et P. Bon.

(19) CE, 24 mars 1989, *Epoux Delcoigne*, Lebon, tables, p. 899.

(20) CE, 11 juill. 1990, *Société Stambouli frères*, Lebon p. 214 ; D. 1991, Somm. p. 286, obs. P. Bon et P. Terneyre ; Quot. jur. 1990, n° 137, p. 4, chron. M.-C. Rouault.

(21) CE, 8 avr. 1994, *SA Etablissements Charbonneaux-Brabant*, Lebon p. 187 ; D. 1996, Somm. p. 50, obs. P. Bon et P. Terneyre ; JCP 1994, IV, n° 1571, obs. M.-C. Rouault. V. également à propos de la même loi, CE, 4 janv. 1995, *Société « Etablissements Guillier »*, Lebon, tables, p. 1020 ; D. 1996, Somm. p. 50, obs. P. Bon et P. Terneyre préc.

(22) CE, 24 oct. 1984, *Société Claude Publicité et autres*, préc. ; 23 déc. 1988, *Martin et Société « Michel Martin »*, préc. ; 24 mars 1989, *Epoux Delcoigne*, préc. ; 4 janv. 1995, *Société « Etablissements Guillier »*, préc.

(23) CE, 6 avr. 1994, *SA Etablissements Charbonneaux-Brabant*, préc. ; 4 janv. 1995, *Société « Etablissement Guillier »*, préc.

(24) CE, 24 oct. 1984, *Société Claude Publicité*, préc. ; 14 déc. 1984, *Rouillon*, préc. ; 23 déc. 1988, *Martin et Société « Michel Martin »*, préc. ; 24 mars 1989, *Epoux Delcoigne*, préc.

(25) V. nos obs. préc. sous CE, 21 janv. 1998, *Ministre de l'Environnement c/ Plan*, RFDA 1998, spéc. p. 566-567.

(26) CE, 14 janv. 1938, *Société anonyme des produits laitiers « La Fleurette »*, Lebon p. 25 ; M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 2003, 14^e éd., p. 53 et les réf. cit.

(27) CE, 21 janv. 1944, *Caucheuteux et Desmots*, Lebon p. 22 ; S. 1945, 3, p. 13, note A. B., à propos d'une loi imposant, pour protéger le marché du houblon, un accroissement de son utilisation dans la fabrication de la bière.

(28) CE, 25 janv. 1964, *Ministre de l'Intérieur c/ Bovero*, Lebon p. 53 ; AJDA 1963, p. 94, chron. M. Gentot et Fourré ; JCP 1963, II, n° 13326, note G. Vedel, à propos d'une ordonnance ayant force de loi prise en application de l'ancien article 92 de la Constitution de 1958 et interdisant l'exécution des jugements prononçant l'expulsion de leur logement des familles de militaires servant en Afrique du Nord.

(29) V. par exemple sa décision n° 89-254 DC du 4 juillet 1989 sur la loi modifiant la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations (Rec. Cons. const. p. 41 ; références in L. Favoreu et Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2003, 12^e éd., p. 966) selon laquelle « il est loisible aux intéressés, pour le cas où l'application de la loi présentement examinée leur occasionnerait un préjudice anormal et spécial, d'en demander réparation sur le fondement du principe constitutionnel d'égalité de tous devant les charges publiques ».

(30) V. notamment L. Dubouis, *La responsabilité de l'Etat législateur pour les dommages causés aux particuliers par la violation du droit communautaire et son incidence sur la responsabilité de la Communauté*, RFDA 1996, p. 583 ; G. Alberton, *Le régime de la responsabilité du fait des lois confronté au droit communautaire : de la contradiction à la conciliation*, RFDA 1997, p. 1017.

(31) CAA Paris, 1^{er} juill. 1992, *Société Jacques Dangeville*, Lebon p. 558 ; AJDA 1992, p. 768, obs. X. Prétot ; Dr. fisc. 1992, n° 1665, p. 1420, concl. F. Bernault et obs. anonymes ; RJF 1992, n° 1280, p. 762, obs. anonymes.

(32) CE, 28 févr. 1992, *Société Arizona Tobacco Products et autres*, Lebon p. 78, concl. M. Laroque ; AJDA 1992, p. 210, concl. ; AJDA 1992, p. 329, chron. C. Maugüé et R. Schwartz ; RFDA 1992, p. 425, note L. Dubouis ; D. 1992, Chron. p. 207, par R. Kovar ; D. 1993, Somm. p. 141, obs. P. Bon et P. Terneyre ; JCP 1992, II, n° 21859, note G. Teboul ; Petites affiches, 10 avr. 1992, p. 18, note T. Celerier ; RD publ. 1992, p. 1480, note F. Fines ; RTD eur. 1992, p. 265, chron. D. Simon ; Europe, avril 1992, p. 1, chron. D. Simon ; CJEG 1992, p. 525, chron. P. Sabourin.

(33) CE, 30 oct. 1996, *Société Jacques Dangeville*, Lebon p. 399 ; RFDA 1997, p. 1058, concl. G. Goulard ; AJDA 1996, p. 980, chron. D. Chauvaux et T.-X. Girardot ; RJF 1996, n° 12, concl. G. Goulard ; RJF 1996, n° 12, chron. S. Austry ; Petites affiches 1997, n° 128, p. 17 et n° 129, p. 9, note P. Cassia.

(34) V. par exemple en Espagne, J. Concheiro del Rio, *Responsabilidad patrimonial del Estado*

por la declaracion de inconstitucionalidad de las leyes, Madrid, 2001 ; G. Domenech Pascual, *Responsabilidad patrimonial de la administracion por danos derivados de una ley inconstitucional*, Revista espanola de derecho administrativo 2001, p. 275.

(35) V. en Espagne M. C. Alonso Garcia, *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador*, Madrid, 1999 ; R. Galan Vioque, *La responsabilidad del Estado legislador*, Barcelone, 2001 ; E. Garcia de Enterría, *El principio de la responsabilidad de los poderes publicos segun el articulo 9-3 de la Constitucion y la responsabilidad patrimonial del Estado legislador*, Revista espanola de derecho constitucional 2003, p. 15. V. également, s'agissant de l'Italie, R. Bifulco, *La responsabilità dello Stato per atti legislativi*, Padoue, 1999.