



## 4. La responsabilité de l'État du fait des lois

La responsabilité de l'État du fait des lois constitue un « produit de luxe », selon le professeur Chapus. Son injusticiabilité initiale, consacrée par le Conseil d'État dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle CE, 1838, Du Châtelier, en vertu de la théorie de la séparation des pouvoirs, qui implique que l'autorité judiciaire ne s'immisce pas au sein des actes du législateur, a fortement évolué.

Le Conseil d'État a tout d'abord admis la responsabilité de l'État du fait des lois sur le fondement de la rupture d'équité devant les charges publiques, responsabilité sans faute, dans la mesure où les préjudices invoqués par le requérant peuvent être qualifiés d'anormaux et spéciaux, et qu'ils atteignent un certain degré de gravité. CE, 1938, La Fleurette. Sans remettre en cause la loi elle-même, dans une logique indemnitaire, et en présence de situations dont le législateur n'a pas entendu faire peser sur les citoyens, ce premier fondement a connu relativement peu d'applications, car il nécessite que la loi n'ait pas exclu expressément toute indemnisation CE, 2005, Coopérative Ax'ion et que les préjudices invoqués soient d'une gravité telle, qu'ils puissent être qualifiés d'anormaux et spéciaux.

L'inscription du droit interne au sein d'un réseau de normes supranationales a également fait évoluer les fondements de responsabilité du fait des lois devant le juge administratif.

La supériorité des conventions internationales régulièrement ratifiées dans l'ordre interne, consacrée par l'article 55 de la Constitution, ainsi que l'intégration pleine et entière du droit de l'Union Européenne, primaire et dérivé, ont permis de dépasser, par un arrêt Gardeschi de 2007, un cas de responsabilité du fait des lois inconstitutionnelles, à raison de la méconnaissance de la législation des normes elle-même. Ce fondement de responsabilité, dit « hybride », constitue un cas de responsabilité qui n'est ni qualifié de « pour faute », ni qualifié de « sans faute ». Le requérant doit invoquer

des dispositions conventionnelles applicables de plein droit en droit interne et établi l'existence d'un lien de causalité entre les préjudices invoqués et l'inconventionnalité de la loi.

Ce fondement de responsabilité a été appliqué à l'occasion de la méconnaissance, par le législateur, de principes généraux du droit de l'Union Européenne CE, 2014, Société protection route, ainsi qu'à l'occasion de la méconnaissance de la coutume internationale qui n'a pas été écartée par la loi elle-même. CE, 2011, Saleh.

Enfin, par un arrêt de 2019, Société Eiffel Soffron, le Conseil d'Etat a dégagé un nouveau fondement de responsabilité du fait des lois inconstitutionnelles, à raison de la méconnaissance de la hiérarchie des normes, fondement qualifié également d'hybride, dès lors qu'il n'est, là encore, pas expressément qualifié de « pour fait » ou « sans faute ». Le Conseil d'Etat a précisé que le Conseil constitutionnel, seul compétent pour déclarer une loi inconstitutionnelle, avait toute latitude pour exclure toute indemnisation sur ce fondement ou pour moduler les effets de l'abrogation de la loi. Le succès de l'action dépend également du lien de causalité entre les préjudices invoqués et de l'application de la déchéance quinquennale.

Si les fondements de responsabilité du fait des lois se sont développés, les conditions d'engagement de la responsabilité de l'Etat permettent de la qualifier, encore, de « produits de l'usage ».

### 3 - Le préfet

Héritier de l'intendant du roi, le préfet, institution napoléonienne, autorité déconcentrée de l'État, assure des missions constitutionnellement consacrées.

Les dispositions de l'article 72 de la Constitution lui confèrent trois principaux attributs. Le premier, rattaché à la souveraineté de l'État, lui impose de veiller aux intérêts nationaux au sein des circonscriptions déconcentrées et aux entités déconcentrées que sont le département et la région. Le second attribut constitue une mission d'autorité, puisque depuis la loi du 2 mars 1982, il est en charge du contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales a posteriori, c'est-à-dire, après leur adoption par l'organe délibérant ou l'exécutif des collectivités territoriales.

Le troisième attribut est une mission de paix, dès lors qu'il doit veiller au respect des lois, notamment grâce à l'exercice des pouvoirs de police qu'il détient, ou encore, grâce à sa qualité de « gardien » de la compétence des juridictions administratives, lorsqu'il adhère aux juridictions judiciaires en matière de compétence et qu'il élève, le cas échéant, le conflit devant le Tribunal des conflits.

La particularité de ses missions justifie qu'il soit soumis à un statut spécial et dérogatoire lui imposant, notamment, un devoir de loyauté et de réserve accentués, et l'interdiction du droit de grâces.

Le décret du 16 février 2010 a renforcé les pouvoirs du préfet de région sur le préfet de département, consacrant la subordination du second au premier, Renmis pour l'exercice de certaines compétences énumérées.

La réorganisation territoriale, issue notamment de la révision générale des politiques publiques, a doté le préfet de département de directions départementales interministérielles

: Les directions départementales de la cohésion sociale, de la protection des populations et de la cohésion des territoires, et le préfet de région de directions régionales : les directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF), des affaires culturelles (DRAC), de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports (DRCSJS) ou encore, du travail et de l'emploi (DIRECTE), ont permis de donner une cohérence à l'action locale.

Les prérogatives du préfet continuent d'évoluer, en accord avec les particularités juridiques et territoriales rencontrées.

La loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019 l'a dotée d'une possibilité d'édicter des rescrits préfectoraux au profit des collectivités territoriales, assurant ainsi un brevet de légalité et évitant un déféré préfectoral à l'avenir, dans une logique de sécurité juridique et de désengorgement des juridictions administratives.

Plus récemment, le décret du 8 avril 2020 lui permet de déroger, au regard d'un motif d'intérêt général et des circonstances locales, à des normes régissant les compétences des collectivités territoriales, à titre individuel, notamment, des normes concernant l'aménagement du territoire, des aides économiques, ou le droit de l'environnement, dans une logique de différenciation et de pragmatisme territoriaux, enjeux contemporains de la décentralisation et de la déconcentration.

## 2. Les conclusions des parties

\* en principe,

la recevabilité des recours introduits devant le juge administratif est subordonnée à la présentation de moyens et de conclusions dans le délai de recours contentieux, qui constituent la motivation de la requête.

Les conclusions désignent ce qui est demandé au juge.

Elles peuvent se subdiviser en plusieurs catégories, selon ce qui est demandé.

Les conclusions principales désignent le cœur de la demande des parties et l'objet du litige. Il peut s'agir de conclusions à fin d'annulation ou de conclusions indemnitaires, voire des deux.

Les conclusions incidentes se rattachent aux conclusions principales, et, lorsqu'elles ne sont pas autonomes des principales, peuvent être présentées au-delà du délai de recours contentieux. Il en va de même concernant les conclusions subsidiaires, qui ne sont examinées que si les conclusions principales sont rejetées. Intimement liées aux conclusions principales, elles sont recevables au-delà de l'expiration du délai de recours contentieux.

Les conclusions accessoires le sont également, puisqu'elles tendent au prononcé d'une injonction ou à la mise à la charge des frais de procédure envers l'une des parties à l'instance, au titre des articles L.911-1 et suivants et L.761-1 du code de justice administrative, "accessories" au litige.

Lorsque le délai de recours contentieux est expiré, les parties ne peuvent, en principe, que réduire leurs prétentions, et abandonner certaines conclusions, et non les augmenter. En contentieux indemnitaire en revanche, la présentation de conclusions différentes avant la clôture de l'instance n'interdit pas d'augmenter ses prétentions si que l'étendue du préjudice était encore incertaine au stade de l'introduction de la requête.

Dans une certaine mesure, le juge administratif peut requalifier ou rediger des conclusions mal formulées.

afin de régler le litige. En revanche, en plein contentieux indemnitaires, il appartient aux parties de désigner le bon patrimoine juridique, à peine d'irrecevabilité.

CE, 2004, Popin.

Enfin, certaines conclusions sont irrecevables en elles-mêmes, à raison de leur objet. Il s'agit, notamment, des conclusions tendant à l'annulation partielle d'un acte indivisible CE, Société Parista, de conclusions tendant au prononcé de mesures que l'administration peut prononcer elle-même CE, 1913, Préfet de l'Eure, ou encore, de mesures relevant du seul office du juge. Par ailleurs, les conclusions reconventionnelles du défendeur sont irrecevables en recours pour excès de pouvoir ou en matière de contrainctions de grande voirie, au regard du caractère objectif de l'un et de considérations d'équité pour l'autre.

### 1. Le référé mesures-utiles

Le référé mesures-utiles est une procédure d'urgence instituée par la loi du 30 juin 2000. Prevu par l'article L. 521-3 du code de justice administrative, il permet au requérant de demander au juge de prononcer toute mesure utile au regard du litige qu'il soumet au juge administratif, sous réserve de ne faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative. Le Conseil d'État a rappelé, dans un arrêt de 2016, que cette voie de droit demeurerait subsidiaire au regard des autres procédures d'urgence instituées par les articles L. 521-1 (référé-suspension) et L. 521-2 (référé-libéré) du code de justice administrative, et que le requérant qui l'exerce s'exposait ainsi à l'application de l'exception de recours parallèle, dès lors qu'une voie de droit appropriée n'avait pas été exercée. L'utilité de la mesure s'apprécie au regard des circonstances de l'espèce. L'administration

utilise régulièrement la procédure du référé mesures-utiles aux fins de permettre le prononcé, par le juge, de l'expulsion des occupants sans titre du domaine public.

La procédure ne peut avoir pour objet ou pour effet de faire échec à l'application ou l'exécution d'une décision administrative, même de rejet, dans le souci de ne pas entraver l'action administrative.

Le juge du référé mesures-utiles, juge statuant seul, n'est pas soumis à un délai légal pour statuer, mais doit veiller à la célérité de la procédure.

Il bénéficie de l'office propre au juge des référés. Les mesures qu'il prononce sont en principe provisoires et il peut, de lui-même, ou à la demande des parties, revenir sur celles-ci.

Les ordonnances du juge du référé mesures-utiles sont également dépourvues de l'autorité de la chose jugée, dès lors qu'elles ne statuent pas au principal.