

Fiche de jurisprudence

POLICES ET CONTRÔLES Responsabilité de l'État pour illégalité fautive

À retenir :

Toute illégalité est constitutive d'une faute, de nature à engager la responsabilité de l'État s'il en résulte un préjudice direct et certain.

Ce principe s'applique notamment pour les arrêtés d'autorisation ICPE (déchets).

Références jurisprudence

[Conseil d'État, 30/01/2013, 339918](#)

[CAA de NANTES, 03/06/2016, n°15NT00780](#)

[Conseil d'État, 28/09/2016, n°389587](#)

[CAA de LYON, 14/06/2016, n°14LY01505](#)

Précisions apportées

Toute illégalité est fautive. Ce principe est régulièrement rappelé par le juge administratif : « *en principe, toute illégalité commise par l'administration constitue une faute susceptible d'engager sa responsabilité, pour autant qu'il en soit résulté un préjudice direct et certain* » ([Conseil d'État, 28/09/2016, n°389587](#)).

Cependant, lorsque l'illégalité résulte d'un vice de forme, l'indemnisation n'est pas systématique, notamment si la décision annulée était justifiée au fond. Il appartient en effet au juge de vérifier « *si, compte tenu de la nature et de la gravité de cette irrégularité procédurale, la même décision aurait pu être légalement prise* » ([CE, 2 novembre 2015, M. S..., n°380461](#)).

Par ailleurs, lorsque d'une illégalité interne, l'indemnisation n'inclut pas « *la réparation des dommages qui ne trouvent pas leur cause dans cette illégalité mais découlent directement et exclusivement de la situation irrégulière dans laquelle la victime s'est elle-même placée* ». C'est notamment le cas des pertes d'exploitation lorsque l'activité est exercée sans autorisation ([Conseil d'État, 30/01/2013, 339918, CAA de BORDEAUX, 18/10/2016, 14BX00928](#)), ou en vertu d'une autorisation illégale ultérieurement annulée ([CAA de LYON, 14/06/2016, n°14LY01505, ici commenté](#)), ou encore lorsque l'exploitant ne défère pas à une mise en demeure ([Conseil d'État, 28/09/2016, n°389587](#)).

1 – Le cas d'un refus d'autorisation illégal

Dans le premier arrêt commenté ([CAA de NANTES, 03/06/2016, n°15NT00780](#)), l'État a été condamné à indemniser le préjudice subi du fait de refus d'autorisation illégaux au titre de la législation sur les installations classées.

Par arrêtés des 4 février 2008, 8 juillet 2009, 3 mars 2010, et 22 mars 2011, successivement, et illégalement, le préfet avait refusé l'autorisation sollicitée par la société Orne Environnement, pour une installation de stockage de déchets non dangereux, d'un centre de tri, d'une plate-forme de compostage et d'une unité de traitement des terres souillées.

Les trois premiers arrêtés ont été, successivement, annulés par le Tribunal administratif de Caen. Le dernier n'a pas été contesté. La société Orne Environnement a en effet été contrainte de renoncer à son projet, et a alors engagé un contentieux indemnitaire.

En l'espèce, la faute était incontestable, les illégalités successives ayant été « *constatées par les décisions juridictionnelles définitives* ».

Le lien de causalité a été considéré comme établi, « *l'impossibilité de mettre en œuvre son projet d'exploitation résulte entièrement des fautes commises par l'État* » du fait notamment de la perte de maîtrise foncière (caducité des promesses de vente).

Le préjudice, enfin, était direct et certain et à hauteur de « *l'intégralité des bénéfices qu'elle pouvait raisonnablement attendre de l'exploitation* », sur une durée de 16 ans.

Suivant en cela les conclusions de l'expert nommé à cet effet, la Cour administrative d'appel s'est référée aux dispositions du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés de l'Orne quant aux quantités de déchets à traiter (enfouissement annuel total de 120 000 tonnes de déchets non dangereux), et en a déduit le chiffre d'affaires attendu, dès lors difficilement contestable.

L'État a été condamné à indemniser la société Orne Environnement à hauteur de 10 305 000 euros avec intérêts au taux légal, eux-mêmes capitalisés, à compter du 16 avril 2010.

2 – Le cas de l'annulation d'une autorisation illégale

Dans le second arrêt commenté ([CAA de LYON, 14/06/2016, n°14LY01505](#)), l'État a été condamné à indemniser le préjudice subi du fait de l'impossibilité de mettre en œuvre un projet ICPE, suite à l'annulation de l'arrêté d'autorisation.

En l'espèce, la société Praxyval avait été autorisée par arrêté du 1er août 2008 à exploiter un centre de transit, de tri, de prétraitement et de traitement de déchets industriels et ménagers dangereux, sur le territoire de la commune de Givry (Saône-et-Loire).

La société Praxyval avait tardivement fait part au préfet de l'impossibilité signalée par le Maire de Givry de traiter les effluents de l'installation dans la station d'épuration de la commune, alors que celui-ci avait dans un premier temps indiqué que ce traitement « pouvait être envisagé ».

C'est pourtant cette première solution qui a été présentée dans le dossier soumis à enquête publique. Ce n'est que postérieurement à l'enquête publique que la société Praxyval « a opté pour un transport routier des distillats vers la station d'épuration de Châlons-sur-Saône ».

Le Tribunal administratif de Dijon avait pour cette raison annulé l'autorisation par jugement du 1er juin 2011 devenu définitif.

Aux termes de l'arrêt commenté, la Cour administrative d'appel juge que ce faisant a été commise « *une illégalité fautive de nature à engager la responsabilité de l'Etat en délivrant à la société Praxyval, par son arrêté du 1er août 2008, l'autorisation d'exploiter son activité en prenant en compte cette nouvelle option, sans qu'elle ait été soumise à une nouvelle enquête publique* ».

La responsabilité était partagée, car la société Praxyval a concouru à la réalisation du dommage, par la rétention de l'information concernant la rétractation du maire de Givry.

La Cour administrative d'appel juge donc ici que « *les premiers juges ont fait une juste appréciation des fautes respectives du préfet de Saône-et-Loire et de la société requérante ainsi que de leurs responsabilités respectives, en déclarant l'Etat responsable, à hauteur de 60 %, des conséquences dommageables de l'illégalité de l'arrêté préfectoral du 1er août 2008* ».

L'État a été condamné à indemniser la société Praxyval à hauteur de 125 349,87 €, correspondant à des travaux d'investissement, « *dépenses exposées après la délivrance de l'autorisation* », pour l'exploitation de l'installation, et présentant donc « *un lien de causalité certain et direct avec l'illégalité de cette décision* ».

En revanche, les autres prétentions de la société ont été écartées, notamment parce qu'elles correspondaient à des dépenses exposées avant la date de l'autorisation annulée, et, surtout, parce que la somme de 720 007,55 euros réclamée « *en réparation de pertes d'exploitation* » ne pouvait ouvrir droit à réparation, « *l'autorisation d'exploiter le site de Givry dont elle bénéficiait ayant été jugée illégale* ». Ainsi, « *le bénéfice qu'elle aurait pu retirer de l'exploitation envisagée à Claix serait résulté d'une opération elle-même illégale* ».

Pour aller plus loin

La succession de refus illégaux pour des raisons d'opportunité, « *comportement qui révèle une méconnaissance absolue des règles de prudence et de bon sens inhérente à la fonction* », notamment malgré plusieurs annulations par les juridictions administratives, et « *qui, par sa répétition, présente un caractère de gravité inadmissible* », est susceptible dans certains cas d'être qualifiée de faute personnelle de l'agent public, détachable de l'exercice de ses fonctions.

Une telle faute engage la responsabilité personnelle de l'agent qui peut être condamné à indemniser les préjudices subis. ([Cour de cassation, 1ère civ., 25 janvier 2017, 15-10.852](#)).

Référence : 3853-FJ-2017

Mots-clés : [ICPE – déchets – responsabilité de l'État – illégalité – responsabilité pour faute](#)