

La responsabilité de l'État en matière de contrôle de légalité

« Mon arrêté municipal est légal puisque le contrôle de légalité n'a rien dit ! » Voilà le genre de déclaration que l'on entend régulièrement dans la bouche des élus, s'étonnant ensuite de l'annulation prononcée par le juge. Partant sont-ils de plus en plus nombreux à s'interroger sur la possibilité d'engager la responsabilité de l'État du fait du défaut ou de la carence du contrôle de légalité censé avoir été opéré sur l'acte annulé.

Le principe du contrôle de légalité des collectivités territoriales est consacré par l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958. Ce contrôle peut aboutir à la saisine du juge administratif par le préfet, à travers le mécanisme du déféré préfectoral, tel qu'il a été modifié par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982.

La loi use du présent de l'indicatif (articles L. 2131-6, 3132-1 et 4142-1 du CGCT : « Le représentant de l'État [...] défère au tribunal administratif les actes qu'il estime contraires à la légalité [...] »), ce qui permettrait de concevoir juridiquement le déféré comme une compétence liée. C'est d'ailleurs ce qui avait amené le tribunal administratif de Lyon à considérer que le déféré constituait une compétence liée à laquelle s'ajoutait l'impossibilité, pour le préfet, de se désister en cours d'instance¹.

Ce qui ouvrait la voie à la reconnaissance d'une responsabilité pour faute simple de l'ÉTAT...

Cette position n'a toutefois pas été partagée par le Conseil d'État qui a largement participé à l'élaboration d'une jurisprudence particulièrement favorable au représentant de l'État, en ce qu'elle lui reconnaît, entre autres, une compétence discrétionnaire en matière de déféré : le juge administratif a donc clairement opté pour la thèse du pouvoir

d'appréciation du représentant de l'État quant à l'opportunité de saisir le juge d'un déféré, et ce, quelles que soient les circonstances, et a refusé tout aussi clairement que ce dernier joue, comme le préconisait une partie de la doctrine, et notamment Jean-François Lachaume, le rôle de « commissaire de la loi ».

Il ressort en effet de sa jurisprudence que l'autorité préfectorale estime la légalité des actes administratifs soumis à son contrôle, formule s'il y a lieu des observations sur la légalité, dispose de la faculté de déférer les actes en cause à la juridiction administrative² et de se désister le cas échéant en cours d'instance³. Tels sont les contours et, partant, la portée de l'exercice de cette prérogative préfectorale qu'est le contrôle de légalité incombant au représentant de l'État.

L'arrêt *Brasseur* susvisé considère, à cette fin, que le refus du représentant de l'État de déférer un acte manifestement illégal, en dépit d'une demande ainsi formulée par un administré, constituait une décision insusceptible de recours. On peut y voir une trace de la volonté de protéger la liberté d'action du préfet au regard des circonstances locales et du souci d'éviter l'encombrement de la juridiction administrative.

Dans le prolongement de cette jurisprudence, le Conseil d'État a estimé que les carences de l'État dans l'exercice du contrôle de légalité peuvent engager sa responsabilité à la condition que cette carence présente les caractéristiques d'une faute lourde.

Nous le verrons tout d'abord au travers de l'étude de l'État du droit en la matière (I). Puis nous analyserons les conséquences de cet état du droit restrictif (II).

I. L'exigence jurisprudentielle d'une faute lourde

1. Le Conseil d'État a clairement établi le principe d'une responsabilité de l'État pour faute lourde en cas de carence dans l'exercice du contrôle de légalité, par deux arrêts de l'année 2000.

Par un premier arrêt, du 21 juin 2000, *Ministre de l'Équipement, des transports et du logement c/ Commune de Roquebrune-Cap-Martin* (req. n° 202058), la Haute Juridiction a rejeté l'appel en garantie de la commune contre l'État qui souhaitait être couverte des conséquences pécuniaires de sa responsabilité pour la délivrance d'un permis de construire illégalement délivré sur la base d'un plan d'occupation des sols illégal, en jugeant que la circonstance que le préfet des Alpes-Maritimes s'est abstenu de déférer au tribunal administratif le plan d'occupation des sols de la commune de Roquebrune-Cap-Martin sur le fondement duquel a été délivré le permis de construire litigieux, ne revêt pas le caractère d'une faute lourde, seule de nature à engager en pareil cas la responsabilité de l'État envers la commune.

Par un second arrêt, du 6 octobre 2000, *Ministre de l'Intérieur c/ Communes de Saint-Florent, Barbaggio, Farinole, Murato, Oletta, Poggio d'Oletta, Rapale, Rutali, Sorio, Lama, Pietralba et Santo X... di Tenda* (req. n° 205959), la Haute Juridiction a, sur la base du même principe, accepté de reconnaître l'existence d'une faute lourde et d'engager la responsabilité de l'État.

La faute lourde est retenue en l'espèce en raison de la carence du préfet qui avait omis de déférer au tribunal administratif, trois années de suite, les délibérations d'un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) « dont l'illégalité ressortait avec évidence des pièces qui lui étaient transmises et dont les conséquences financières étaient graves pour les communes concernées ».

¹ TA Lyon 6 février 1984, *Syndicat des transports en commun de la région lyonnaise*. TA Lyon 10 juillet 1984, *Commune de Fons*.

² CE 25 janvier 1991, *Brasseur*, req. n° 80969 ; CE 28 février 1997, *Commune du Port*, req. n° 167483.

³ CE 16 juin 1989, *Préfet des Bouches-du-Rhône c/ Commune de Belcodène*, req. n° 103661.

La motivation retenue par le Conseil d'État diffère de celle qui avait été retenue par les juges du fond, qui semblaient plutôt se diriger vers une faute simple. Le 3 juillet 1997, le tribunal administratif de Bastia⁴, par jugement confirmé par la cour administrative d'appel de Marseille⁵, avait également condamné l'État à payer à la commune de Saint-Florent, ainsi qu'à d'autres communes du département, un tiers des sommes mises à leur charge en conséquence de la dissolution en 1993 du SIVOM de Nebbio. En l'espèce, le comportement de l'autorité préfectorale est qualifié de « *faute de nature à engager la responsabilité de l'État* ». Cette approche était donc favorable au régime de la faute simple.

Le Conseil d'État a cassé l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 21 janvier 1999 et ainsi refusé le régime de la faute simple dans le cadre de l'exercice du contrôle de légalité. Rappelant que les carences de l'État dans l'exercice du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales prévu par la loi du 2 mars 1982 ne sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'État qu'en cas de faute lourde, le juge suprême constate que les juges du fond n'ont pas examiné si la faute reprochée au préfet avait ou non un tel caractère.

Pourtant, il annule l'arrêt attaqué et, évoquant l'affaire au fond, relève que le syndicat ne bénéficiait pas de délégations de compétence pour certaines réalisations engageant l'ensemble des communes, lesquelles ont pourtant été soumises au préfet durant trois années, sans avoir été déférées par lui au tribunal administratif. Cette abstention est constitutive, pour le Conseil d'État, d'une faute lourde. Le montant de la condamnation de l'État est cependant limité à la réparation du préjudice subi par les communes à un cinquième des sommes inscrites d'office à leurs budgets en règlement du passif du SIVOM. Il est vrai que les communes membres, ainsi que le SIVOM, avaient également commis des fautes en laissant le syndicat engager librement des dépenses

excessives au regard de leurs moyens financiers.

L'arrêt *Commune de Saint-Florent* constitue ainsi l'un des rares domaines de la responsabilité administrative dans lesquels l'exigence d'une faute lourde est maintenue.

Pourtant, en 2000, une vague jurisprudentielle avait depuis quelques années déferlé sur la faute lourde au point de sembler l'emporter :

- pour la responsabilité médicale⁶ ;
- pour les activités de secours⁷ ;
- pour certaines activités de police comme l'abstention d'un maire à procéder à l'hospitalisation d'office d'une personne atteinte d'aliénation mentale⁸ ;
- pour certaines activités de contrôle, celui des navires⁹, celui de la transfusion sanguine¹⁰, ou l'autorisation de licencier des salariés protégés¹¹ ;
- pour l'inscription d'office par le préfet de sommes au budget d'une collectivité locale pour assurer l'exécution d'une décision de justice¹².

La faute lourde n'a donc pas disparu de la jurisprudence administrative. De nouveaux cas peuvent même apparaître. Mais elle est de plus en plus circonscrite au champ particulier de la responsabilité des services de contrôle (contrôle de légalité ou contrôle bancaire), qui ne saurait être aussi étendue que celle de la personne contrôlée qui est à l'origine directe du dommage.

Comme le souligne Gilles Pellissier : « *La limitation de la responsabilité à la commission d'une faute lourde est en réalité une façon plus simple de souligner que le service de contrôle ne se trouve pas dans le même rapport de causalité vis-à-vis du dommage que l'auteur de ce dernier, qui en subit principalement les conséquences parce qu'il l'a provoqué plutôt que parce qu'il*

n'a pas été empêché par un contrôle efficace de le provoquer. »¹³

2. Depuis 2000, la jurisprudence est constante, mais s'est affinée.

Ainsi, la seule abstention du préfet de déférer un acte, éventuellement illégal, ne constitue pas une faute lourde¹⁴.

Dans cette affaire, la cour administrative de Marseille avait, par un arrêt du 15 avril 2009, *Syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) Cinarca Liamone*¹⁵, fait franchir un pas de plus à la jurisprudence traditionnelle en jugeant que le principe de libre administration des collectivités territoriales ne s'oppose pas à ce que la responsabilité de l'État pour carence dans l'exercice du contrôle de légalité des actes des collectivités locales et des organismes qui y sont assimilés puisse être utilement engagée par la collectivité qui a elle-même commis, en toute connaissance de cause, l'illégalité à l'origine d'un préjudice dont elle a dû assumer la réparation ; et, plus loin, que l'incompétence du comité syndical à délibérer sur une matière qui n'était pas mentionnée dans l'arrêté instituant l'établissement public et concernant des communes qui n'y adhéraient pas présentait un caractère évident ; que les délégués des communes adhérentes constituant le comité syndical n'ont donc pas fait preuve de la vigilance qui leur incombait ; qu'ainsi la faute du syndicat est de nature à atténuer la responsabilité de l'État.

Il en résulte donc que les collectivités locales peuvent invoquer à l'encontre de l'État, pour engager sa responsabilité, des illégalités qu'elles ont commises en toute connaissance de cause, en d'autres termes, qu'elles ont commises sciemment ou volontairement. À la condition de pouvoir établir que la carence du contrôle de légalité constitue une faute lourde, les collectivités peuvent toujours espérer mettre à la charge de l'État une quote-part des indemnités qu'elles sont tenues de verser du fait d'un acte illégal. Comme le soulignait alors Mme le Professeur

⁴ TA Bastia 3 juillet 1997, *Commune de Saint-Florent et autres*.

⁵ CAA Marseille 21 janvier 1999, *Commune de Saint-Florent et autres*, req. n° 97MA05173.

⁶ CE Ass. 10 avril 1992, *Époux V.* : Rec., p. 171.

⁷ CE S. 20 juin 1997, *Theux* : Rec., p. 253, concl. Stahl ; CE S. 13 mars 1998, *Améon et autres* : Rec., p. 82, concl. Touvet.

⁸ CE 14 avril 1999, *Société Assurances générales de France c/ Commune d'Anctoville*, req. n° 194462 : DA 1999, n° 180, obs. L. T.

⁹ CE S. 13 mars 1998, *Améon et autres*, préc.

¹⁰ CE Ass. 9 avril 1993 : D., p. 110.

¹¹ CE S. 9 juin 1995, *Ministre des Affaires sociales et de l'emploi c/ Lesprit* : Rec., p. 239.

¹² CE 10 novembre 1999, *Société du port de Campoloro*, req. n° 181538.

¹³ Gilles Pellissier, « Évolutions récentes du droit de la responsabilité administrative », in *Collectivités territoriales Intercommunalité* n° 12, décembre 2005, étude 14.

¹⁴ CE 30 mars 2011, req. n° 328972.

¹⁵ Req. n° 07MA03382.

Canedo-Paris ¹⁶, l'apport de cette solution surprenante, dont l'objectif est d'éviter d'absoudre totalement l'État, est finalement limité du fait de l'atténuation de la responsabilité de l'État qui devrait être admise systématiquement.

Cet arrêt a été cassé par le Conseil d'État mais sans que soit remis en cause formellement le principe selon lequel les collectivités locales peuvent invoquer à l'encontre de l'État, pour engager sa responsabilité, des illégalités qu'elles ont commises en toute connaissance cause, en d'autres termes, qu'elles ont commises sciemment ou volontairement. Le Conseil d'État rappelle cependant qu'il faut qu'une faute lourde soit démontrée et qu'en jugeant que la seule abstention du préfet de déférer un acte « était constitutive d'une faute lourde susceptible d'engager la responsabilité de l'État pour carence dans l'exercice du contrôle de légalité des actes de ce syndicat, la cour a entaché son arrêt d'une erreur de qualification juridique ». L'affaire a été renvoyée devant la cour administrative d'appel de Marseille qui n'a pas encore rendu son nouvel arrêt.

À l'inverse, le fait pour le préfet de déférer un acte et de voir rejetée sa requête par le juge administratif ne constitue pas une faute lourde dans le cadre du contrôle de légalité ¹⁷.

Il semble se dégager de la jurisprudence un critère d'appréciation de la faute lourde.

Ainsi, si l'illégalité de l'acte n'a pas « un caractère aisément décelable », l'absence de déféré de l'acte par le préfet ne peut constituer une faute lourde ¹⁸. De même, la cour administrative d'appel de Douai a récemment exigé un « caractère évident et répété de la carence du préfet dans l'exercice de son contrôle de légalité » pour retenir une faute lourde ¹⁹.

En revanche, si le « caractère illégal ressort avec évidence » la faute lourde

sera constituée ²⁰ et la responsabilité de l'État sera engagée.

Cette évidence est retenue lorsque le caractère illégal ressort de la simple lecture d'un arrêté que le préfet a lui-même signé ²¹, ou lorsqu'est présent un risque certain ²².

Dans cette dernière affaire, la Haute Juridiction était saisie d'un pourvoi d'un architecte et de son assureur contre un arrêt de la cour administrative d'appel de Douai qui avait refusé de faire droit à leur demande de condamnation de l'État et de la commune de Fauville-en-Caux à les garantir des condamnations prononcées contre eux par le juge judiciaire à la suite de l'effondrement d'un parking.

Ils mettaient en cause la commune pour la délivrance du permis de construire et l'État, au titre du contrôle de légalité et pour son abstention à élaborer un plan d'expositions aux risques naturels prévisible.

Le Conseil d'État approuve la cour d'avoir jugé qu'en l'absence de risque certain, ni la responsabilité de la commune ni celle de l'État au titre du contrôle de légalité ne pouvaient être engagées.

Ainsi, il juge « qu'il résulte de l'instruction que, si le préfet de la Seine-Maritime s'est abstenu d'élaborer un plan d'exposition aux risques naturels prévisibles, en revanche, dès 1984, un recensement général des effondrements et des cavités souterraines concernant notamment le canton de Fauville a été réalisé à l'initiative de l'État par le laboratoire général des Ponts-et-Chaussées ; que, par suite et en tout état de cause, l'État n'a pas commis de faute en s'abstenant de procéder à un recensement des risques présentés par l'existence de marnières sur le territoire de la commune de Fauville-en-Caux, alors qu'au surplus, ce relevé précis rendait inutile, sur ce point, l'élaboration d'un plan d'exposition aux risques naturels prévisibles ».

L'absence de risque certain est donc analysée avec précision.

Comme le rappelle le professeur Yves Gaudemet, « Sans doute le fait que le préfet ait été saisi d'une demande de déférer et qu'il n'y ait pas donné suite, alors que l'annulation ultérieure de l'acte local confirme que celui-ci était illégal, peut constituer une circonstance caractérisant la gravité de la faute ; mais, dans tous les cas, c'est à une appréciation in concreto qu'on doit se livrer pour apprécier l'existence d'une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'État » ²³.

Plusieurs personnes peuvent engager la responsabilité de l'État.

Tout d'abord, un administré ayant subi un préjudice du fait d'un acte illégal soumis au contrôle de légalité a la possibilité d'engager la responsabilité de l'État du fait de son contrôle de légalité ²⁴.

Ensuite, des appels en garantie de l'État pourront être formés par des personnes publiques dont la responsabilité est engagée du fait de l'adoption d'un acte illégal qui est passé au contrôle de légalité. Ici aussi il convient de rapporter la preuve d'une faute lourde : appel en garantie de l'État par une commune ²⁵ ; appel en garantie de l'État par le SDIS ²⁶ ; appel en garantie de l'État par un syndicat ²⁷.

La responsabilité de l'État dans le cadre d'un appel en garantie pourra, bien entendu, être retenue mais sera parfois atténuée du fait de la faute (notamment du manque de vigilance) commise par la personne publique ayant adopté l'acte illégal ²⁸.

²³ Y. Gaudemet, « Responsabilité de l'administration et nouvelles activités de contrôle », in Actes du colloque : vers de nouvelles normes en droit de la responsabilité publique, Palais du Luxembourg, 11 et 12 mai 2001 (consultable sur http://www.senat.fr/colloques/colloque_responsabilite_publique/colloque_responsabilite_publique14.html).

²⁴ Par exemple, CAA Marseille 10 mai 2012, req. n° 10MA04252.

²⁵ CAA Marseille 1^{er} juillet 2010, req. n° 07MA04872.

²⁶ CE 19 octobre 2011, req. n° 333746.

²⁷ CAA Nantes 27 octobre 2009, req. n° 08NT02860 pour SITREVA ; CAA Marseille 15 avril 2009, req. n° 07MA03382 pour un SIVOM.

²⁸ Pour exemple, CAA Marseille 15 avril 2009, req. n° 07MA03382.

¹⁶ Mme Marguerite Canedo-Paris aux *Petites Affiches* du 26 mai 2010, n° 104, p. 9.

¹⁷ CAA Marseille 2 juillet 2010, req. n° 07MA04236.

¹⁸ CAA Marseille 10 mai 2012, req. n° 10MA04252.

¹⁹ CAA Douai 27 septembre 2012, *Commune du Touquet-Plage*, req. n° 11DA01322.

²⁰ CAA Marseille 15 avril 2009, req. n° 07MA03382.

²¹ CAA Marseille 15 avril 2009, req. n° 07MA03382.

²² CE 16 juin 2010, *Amoyal c/ Mutuelle des architectes français*, req. n° 312331.

II. L'opportunité du maintien d'une faute qualifiée

1. Nombre d'auteurs critique le caractère restrictif de la jurisprudence administrative en la matière.

Cécile Jebeili considère ainsi qu'on « ne peut que déplorer l'usage extrêmement limité que les préfets réservent au contrôle de légalité. Plus encore, il est regrettable de constater que le Conseil d'État avalise en quelque sorte cette pratique préfectorale, que ce soit par rapport à l'introduction ou au maintien des déférés et pénalise, ce faisant, l'action des administrés »²⁹. D'aucuns regrettent également que cette jurisprudence n'incite pas à un plus grand et efficace contrôle de légalité. L'Association Anticor s'est ainsi alarmée en 2012 de la quasi-disparition du contrôle de légalité en France, à la suite d'un récent rapport d'information sénatorial sur l'évolution du contrôle de la légalité en France qui dresse un tableau inquiétant d'une situation qui s'est considérablement aggravée ces dernières années. Son rapporteur, le sénateur du Cantal Jacques Mézard, n'hésite pas à qualifier ce dernier de « *passoire à géométrie variable* ».

Il est vrai qu'à l'heure actuelle, c'est moins de 1 % des actes transmis aux contrôles de la légalité qui fait l'objet d'observations, et seulement 0,02 % d'entre eux qui est transmis par le préfet au tribunal administratif pour demande d'annulation.

Relation directe de cause à effet, un système de responsabilité pour faute lourde ne fait que reconnaître cet état de fait et ne favorise pas son amélioration.

On peut craindre ainsi que les insuffisances du contrôle de légalité conduisent à une multiplication des recours directs des citoyens devant les tribunaux administratifs, en particulier les recours à l'initiative d'associations. Les autorités préfectorales renoncent si fréquemment à faire usage du pouvoir à elles dévolu que la charge d'entreprendre des actions contentieuses dont elles auraient dû assumer le poids s'en trouve reportée sur le citoyen.

2. Mais plusieurs auteurs louent cependant cette acception restric-

tive de la responsabilité de l'État en matière de contrôle de légalité, notamment « en raison de la nécessité de ne pas transférer à l'État la charge d'une obligation qui pèse en premier lieu sur la commune »³⁰. Et Gilles Pellissier d'ajouter qu'en « limitant la responsabilité de l'État à l'exigence d'une faute lourde, la cour a évité un déplacement inopportun et injustifié de la responsabilité de la commune vers une autorité qui n'agit que par défaut, lorsque l'ordre public apparaît réellement et très clairement menacé par l'inaction de la commune ».

Le Professeur Gaudemet justifie également cette jurisprudence au fond en ces termes : « ce qui, en la matière, justifie une responsabilité limitée à la faute lourde, ce ne sont pas les difficultés particulières que comporterait, en l'état, l'exercice du contrôle de légalité. C'est bel et bien cette considération, propre au droit de la responsabilité du fait d'un contrôle administratif, qu'une certaine liberté d'action doit être laissée à l'organisme contrôlé, de telle sorte que l'instance de contrôle ne se substitue pas à lui, qu'elle garde à son égard une nécessaire distance, autrement dit qu'elle soit, par construction, imparfaite et limitée à une simple surveillance. C'est pour ce motif et pour ce motif uniquement que la jurisprudence a traditionnellement fait prévaloir un système de faute lourde en matière de responsabilité du fait des activités de contrôle. Ce système n'est pas en voie d'abandon et ne doit pas être abandonné. »

Le commissaire du gouvernement Laurent Touvet, en 2000, dans ses conclusions sur la décision du 21 juin 2000 *Ministre de l'Équipement, des*

*transports et du logement c/ Commune de Roquebrune-Cap-Martin*³¹, expliquait que « le déféré préfectoral est un exercice très particulier et difficile dont les ratés ne doivent engager la responsabilité de l'État que dans des hypothèses très exceptionnelles ».

Il donnait quatre raisons qui justifiaient ce choix, qui demeurent toujours pertinentes :

1°) d'abord, « il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire. Aucune obligation ne pèse sur le préfet lorsqu'il exerce ce contrôle juridique des actes des collectivités locales » ;

2°) ensuite, « l'appréciation juridique à laquelle procède le préfet est délicate : pour savoir de façon certaine si un acte est ou non illégal, il faudrait déférer systématiquement l'ensemble des actes des collectivités locales soumis à transmission pour avoir la réponse. Lorsqu'il apprécie les risques et chances contentieuses de son éventuel déféré, le préfet se trouve nécessairement dans une incertitude, plus ou moins grande selon que la jurisprudence a déjà posé des jalons de réponse ». Et le commissaire du gouvernement de souligner « l'incertitude de la chose estimée, sur laquelle chacun peut faire erreur jusqu'à l'intervention d'une décision de justice devenue définitive » ;

3°) « Le préfet ne dispose pas des moyens suffisants pour procéder à un examen exhaustif et minutieux des actes qui lui sont transmis ». « Ils ne peuvent pas procéder à un examen juridique approfondi des millions d'actes qui leur sont transmis. » ;

4°) Enfin, « le préfet est l'arbitre des intérêts généraux et peut estimer, dans certaines circonstances, que l'intérêt général sera mieux préservé en fermant les yeux sur une illégalité minime ou sans conséquences plutôt que de provoquer des tensions, des coûts ou des retards en recherchant une application stricte de la légalité ».

« Même s'il est un peu difficile à un juge administratif de le reconnaître, on peut comprendre que dans certaines circonstances, le préfet s'abstienne de saisir le tribunal administratif pour obtenir l'annulation d'un acte illégal. Si cet acte s'avère vraiment illégal, le

³¹ BJD 3/2000, p. 191 et s.

²⁹ Cécile Jebeili, « Le déféré sur demande en question... », in *Collectivités territoriales Intercommunalité* n° 8, août 2004, étude 13.

³⁰ Gilles Pellissier, « Évolutions récentes du droit de la responsabilité administrative », in *Collectivités territoriales Intercommunalité* n° 12, décembre 2005, étude 14 : « Bien qu'il ne s'agisse pas de contrôle ou de tutelle, la compétence exercée par le préfet en matière de police par substitution est également conditionnée par la carence d'une autorité en principe compétente, le représentant de l'État n'intervenant que pour pallier cette inaction. La responsabilité des dommages résultant de l'absence d'édition de mesures de police appropriées pèse avant tout sur la commune qui aurait dû agir. En limitant la responsabilité de l'État à l'exigence d'une faute lourde, la cour a évité un déplacement inopportun et injustifié de la responsabilité de la commune vers une autorité qui n'agit que par défaut, lorsque l'ordre public apparaît réellement et très clairement menacé par l'inaction de la commune. »

préfet commet probablement une faute mais cette faute n'est pas susceptible d'entraîner la responsabilité de l'État. Il faudrait une faute lourde pour cela, c'est-à-dire des circonstances particulières qui rendent l'illégalité flagrante, évidente, certaine et lourde de conséquences. »

Dans le même ordre d'idées, le commissaire du gouvernement Henri Savoie a expliqué que : « *Le préfet est l'arbitre des intérêts généraux et peut estimer, dans certaines circonstances, que l'intérêt général sera mieux préservé en fermant les yeux sur une illégalité minimale ou sans conséquence plutôt que de provoquer des tensions, des coûts ou des retards en recherchant une application stricte de la légalité* »³².

Ces quatre motifs paraissent encore plus justifiés aujourd'hui.

Faiblesse des moyens, complexité du droit, difficultés de recrutement de personnes de haut niveau (souvent des agents de catégorie C...). Comment nier tous ces éléments qui n'ont pas vocation à s'améliorer dans le contexte de restrictions budgétaires que tout le monde connaît ?

D'où les correctifs proposés par le ministère. Je fais référence, par exemple, à la récente circulaire du 25 janvier 2012 dont l'objet est la « Définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité »³³, qui distinguent trois niveaux de contrôle (priorités nationales – marchés publics, urbanisme,

fonction publique territoriale – ; priorités locales – par exemple loi Littoral ou loi Montagne ; et contrôles aléatoires), et précise différentes mesures de soutien.

En dehors des tentatives, régulières, des juges du fond, de soumettre la responsabilité de l'État au titre du contrôle de légalité à la faute simple, il y a tout lieu de penser que le Conseil d'État n'entend pas, à l'heure actuelle, modifier l'exigence traditionnelle d'une faute lourde en la matière. Et on peut légitimement estimer que c'est heureux. ■

Jean-Marc MAILLOT
Maître de Conférences
à l'Université de Montpellier
Avocat à la Cour

³² Concl. ss, l'arrêt *Roquebrune-Cap-Martin*, préc., citées par P. Bon in *RFDA* 2000, p. 1103.

³³ Circulaire NOR : IOCB1202426C.

CHRONIQUES

. Dossier spécial La responsabilité de l'État à l'égard des collectivités locales

Avant-propos 480
François Lichère

**La responsabilité contractuelle de l'État
dans ses relations avec les collectivités locales** 481
Jean Grataloup

**La responsabilité de l'État vis-à-vis des collectivités
territoriales en matière d'urbanisme** 485
Bernard Poujade

La responsabilité de l'État en matière de contrôle de légalité 492
Jean-Marc Maillot

La responsabilité de l'État en matière sociale 497
Sandrine Serpentier Linares et Jean-Christophe Ranc

**La responsabilité de l'État en matière de transferts
aux collectivités territoriales** 501
Éric Oliva

**La responsabilité de l'État à l'égard des collectivités locales
en matière fiscale** 509
Pierre Collin et Régis Serpentier

**Conclusion. La responsabilité de l'État à l'égard
des collectivités territoriales** 514
Mattias Guyomar

**. Les officiers d'état civil et le mariage
entre personnes de même sexe : quelle opposition,
quelle objection de conscience ?** 517
Frédéric Dieu

...