La responsabilité de l’État du fait de ses activités normatives, un régime de responsabilité administrative pas comme les autres ?

*[Accroche]*

Relevant l’existence presque naturelle du principe d’irresponsabilité de l’État, Édouard Laferrière a exposé que « le propre de la souveraineté est de s'imposer à tous, sans qu'on puisse réclamer d'elle aucune compensation ». Ce principe d’irresponsabilité, mis à mal dès l’arrêt *Blanco*, a été tout particulièrement ébranlé par la reconnaissance de la responsabilité de l’État du fait des lois (CE, 1928, *La Fleurette*). En effet, reconnaître la responsabilité du pouvoir souverain du fait des actes généraux qu’il édicte dans l’intérêt collectif est paradoxal ; le souverain représente le peuple, il ne peut mal faire. Pour autant, la responsabilité de l’État du fait de ses activités normatives s’est considérablement développée et devient une figure de la responsabilité administrative à part entière.

*[Présentation du sujet]*

Cette responsabilité est duale. D’abord, la responsabilité peut être engagée en raison des préjudices anormaux causés aux administrés en raison de l’application d’une norme régulière. Cette responsabilité, apparue en 1938 (CE, 14 janvier 1938, *SA des produits laitiers « La Fleurette »*),s’est depuis étendue aux règlements (CE, sect., 22 février 1963, *Commune de Gavarnie*), aux conventions internationales (CE, Ass., 30 mars 1996, *Compagnie générale d’énergie radio-électrique*) et même à la coutume internationale (CE, sect., 14 octobre 2011, *Mme Saleh et autres*). Ensuite, la responsabilité de l’État du fait de ses activités normatives peut être engagée en raison des préjudices causés par l’irrégularité d’une norme. Cette responsabilité, plus récente, peut être engagée du fait de l’illégalité d’un règlement (CE, 9 février 2011, *M. A*.), mais peut aussi directement peser sur le législateur, puisqu’a été reconnue la responsabilité de l’État du fait de l’inconventionnalité d’une loi (CE, Ass., 8 février 2007, *Gardedieu*). Plus récemment, c’est la responsabilité du fait de l’inconstitutionnalité de la loi qui a été admise (CE, assemblée, 24 décembre 2019, *Société Paris Clichy, Société Hôtelière Paris Eiffel Suffren, M. Laillat*), répondant aux souhaits mainte fois formulés par la doctrine.

Ainsi, l’État n’est plus seulement responsable des conséquences anormales de ses actes mais aussi de leur irrégularité. Ces deux figures de la responsabilité du fait des activités normatives sont différentes mais forment un unique régime de responsabilité. En somme, la responsabilité de l’État du fait de ses activités normatives tire les conséquences de toutes les conséquences négatives des normes, ce qui contraste avec le schéma traditionnel de la responsabilité comme mécanisme obligeant celui qui par sa faute cause un dommage à le réparer.

*[Intérêt du sujet]*

Pour autant, la responsabilité du fait des activités normatives est à peine conceptualisée. En effet, la présentation classique du droit de la responsabilité administrative repose sur la distinction opérée entre la responsabilité pour faute et la responsabilité sans faute et peu de travaux portent spécifiquement sur la responsabilité de l’État du fait de ses activités normatives. La responsabilité du fait de l’activité normative occupe alors une place bâtarde en droit de la responsabilité administrative puisque d’une part, la responsabilité du fait des normes est intégrée au sein de la responsabilité sans faute ayant pour fondement le principe d’égalité devant les charges publiques et d’autre part, la responsabilité du fait de l’irrégularité des normes est présentée comme une sorte de responsabilité *sui generis* trouvant difficilement sa place au sein de cette présentation. Il convient, dans ce contexte, de remettre en lumière la spécificité de la responsabilité du fait de l’activité normative.

*[Problématique]*

Aussi peut-on se demander si la responsabilité de l’État du fait de ses activités normatives est un régime de responsabilité différent des autres.

*[Idée générale]*

La responsabilité de l’État du fait de ses activités normatives est un régime particulier de responsabilité, qui se distingue de façon croissante des autres régimes de la responsabilité administrative.

*[Annonce de plan]*

Ce régime de responsabilité tire sa spécificité de l’originalité de ses caractéristiques (I) et de la complexité de sa mise en œuvre (II).

I. Une rEsponsabilitÉ originale

L’originalité de la responsabilité de l’État du fait de ses activités normatives résulte d’abord de la nature des faits générateurs qui sont à sa source (A) et ensuite des fondements juridiques sur lesquels elle repose (B).

A. L’originalité des faits générateurs

Idée : La responsabilité de l’État du fait de ses activités normatives est engagée en raison des préjudices causés par une norme. Partant, la responsabilité du fait des activités normatives revêt une dimension *objective* qui est originale.

Démonstration : Contrairement aux autres régimes de responsabilité, le fait générateur n’est ni une *action factuelle*, ni une *mesure individuelle.* Autrement dit, ce n’est pas le comportement d’un agent administratif ni la conduite d’une relation avec un administré qui va causer le dommage ; c’est l’application d’une norme *générale et impersonnelle.*

* C’est l’application d’une norme qui cause un préjudice.

Dans le régime de la responsabilité de l’État du fait de ses activités normatives, c’est l’application *générale* de la norme qui cause un dommage particulier à quelqu’un. Autrement dit, le comportement de l’autorité de laquelle émane l’acte est neutralisé : cette dernière disparaît derrière l’acte.

Ainsi, dans l’espèce *La Fleurette,* c’est bien la seule application de la loi qui a causé un dommage à la société requérante : en interdisant la fabrication et le commerce de tout produit présentant l’aspect de la crème, destiné aux mêmes usages mais ne provenant pas exclusivement du lait, la loi avait condamné la société à interrompre son activité. De la même manière, en règlementant la circulation dans le but d’assurer leur sécurité, l’autorité qui empêche les passants d’accéder à un commerce de tourisme cause un dommage au marchand de souvenirs (*Commune de Gavarnie*).

C’est là toute la particularité de la responsabilité de l’État du fait de ses activités normatives : le préjudice naît de la norme en elle-même (la formule de l’arrêt *Compagnie générale d’énergie radio-électrique* est à cet égard particulièrement illustrative) et de son application. Par exemple, c’est bien l’application en droit interne d’une coutume internationale, auquel l’État est tenu de se soumettre en vertu de normes constitutionnelles, qui peut causer un préjudice indépendamment du comportement de l’État (*Mme Saleh et autres*).

* C’est l’irrégularité d’une norme qui cause un préjudice.

La responsabilité de l’État du fait de ses activités normatives peut aussi être engagée lorsque les normes qu’il édicte sont irrégulières. En ce cas, c’est l’irrégularité de la norme qui est préjudiciable.

A titre d’exemple, l’arrêt *Gardedieu* retient la formulation suivante : La responsabilité de l’État peut être engagée pour réparer « des préjudices qui résultent de l'intervention d'une loi adoptée en méconnaissance des engagements internationaux de la France ». En ce sens, sans condamner le comportement de l’État-législateur, le juge relie le préjudice à la simple intervention de la loi : c’est ici l’inconventionnalité de la loi qui est la source directe du préjudice.

En 2019 (*Société Paris Clichy, Société Hôtelière Paris Eiffel Suffren, M. Laillat*), le juge affine encore la formule : La responsabilité de l’état peut être engagée pour « réparer l'ensemble des préjudices qui résultent de l'application d'une loi méconnaissant la Constitution ou les engagements internationaux de la France », précisant alors que la victime doit prouver l’existence « d’un lien direct de causalité entre l'inconstitutionnalité de la loi et ce préjudice ». Ainsi, c’est bien un rapport de norme à norme qui, dans ce régime, est à l’origine du préjudice. Autrement dit, un rapport objectif d’inconventionnalité ou d’inconstitutionnalité peut entraîner, par l’application de la norme irrégulière, un préjudice aux personnes qui y sont soumises.

Conclusion : Finalement, la responsabilité de l’État du fait de ses activités normatives est une responsabilité *objective* qui n’est engagée que du seul fait de l’application d’une norme ou de son application irrégulière.

B. L’originalité des fondements

Idée : La responsabilité de l’État du fait de ses activités normatives a un *double fondement*. Le premier fondement, celui de la rupture d’égalité devant les charges publiques, est une originalité *du* droit administratif. Le second, encore indéterminé, est une originalité *en* droit administratif.

Démonstration : Le fondement de la responsabilité de l’État du fait de ses activités normatives diffère selon que la responsabilité est engagé du fait d’une norme *régulière* ou d’une norme *irrégulière.*

Cette existence d’un double fondement est exposée par les considérants de principe de certains grands arrêts en présentation de la responsabilité de l’État du fait des lois (*Gardedieu* 2007, *Société Paris Clichy, Société Hôtelière Paris Eiffel Suffren, M. Laillat,* 2019). Toutefois, ce double fondement existe pour la responsabilité de l’État du fait de l’ensemble de ses activités normatives.

* D’abord, la responsabilité du fait des normes régulières repose sur l’égalité devant les charges publiques.

C’est avec la jurisprudence *La Fleurette* (1938) que la responsabilité du fait des lois a été admise sur le fondement de la rupture l’égalité devant les charges publiques. Le principe est qu’une loi est prise par le législateur dans l’intérêt collectif et peut, bien qu’en étant régulière, faire peser sur certains administrés une charge particulièrement lourde qui causerait une rupture d’égalité devant les charges publiques. (NB : Le principe de l’égalité devant les charges publiques est issu de l’article 13 de la DDHC et a, par conséquent, valeur constitutionnelle).

Ce raisonnement a été transposé aux régimes de responsabilité du fait des règlements (*Commune de Gavarnie*, 1963), des accords internationaux (*Compagnie générale d’énergie radio-électrique*, 1996) et des coutumes internationales (*Mme Saleh et autres,* 2011) qui reposent eux aussi sur le fondement de la rupture d’égalité devant les charges publiques.

Un régime de responsabilité fondé sur cette rupture d’égalité devant les charges publiques avait déjà été créé par le juge dans l’arrêt *Couitéas* (1923) s’agissant du refus du concours de la force publique dans l’exécution d’un jugement ayant force exécutoire.

Ce fondement de la rupture d’égalité devant les charges publiques est une spécificité de la responsabilité sans faute en droit administratif ; il ne se retrouve pas en droit civil et est un régime d’exception en droit public (la responsabilité pour faute étant le régime de principe). L’originalité de ce fondement tient en sa fonction, qui est une fonction *redistributrice*. Le but du régime de responsabilité pour rupture d’égalité devant les charges publiques est d’assurer, par le biais de la réparation, un rétablissement de l’égalité en compensant les charges anormales qui pèsent sur certains administrés du fait de l’activité – soit-elle normative – de l’Administration.

* Ensuite, la responsabilité du fait des normes irrégulières repose sur les exigences inhérentes à la hiérarchie des normes.

Ce fondement, dont la formulation a été récemment peaufinée (*Société Paris Clichy, Société Hôtelière Paris Eiffel Suffren, M. Laillat,* 2019) est toutefois beaucoup plus incertain que celui de la responsabilité du fait des normes régulières. En effet, dans ce cas de figure, c’est l’irrégularité de la norme qui cause un préjudice.

Autrement dit, c’est le fait que l’acte appliqué méconnaisse une norme supérieure qui est dommageable. Ainsi en va-t-il du fait de l’application d’un règlement illégal (*M.A.,* 2011), d’un règlement inconventionnel (*Soc. Arizona Tobbaco Products,* 1992), d’une loi inconventionnelle (*Gardedieu,* 2007) ou, plus récemment, d’une loi inconstitutionnelle (*Société Paris Clichy, Société Hôtelière Paris Eiffel Suffren, M. Laillat,* 2019).

Le débat qui naît alors est le suivant : La méconnaissance des exigences inhérentes à la hiérarchie des normes constitue-t-elle une « faute » ?

Le débat est traité différemment selon la norme à l’origine du préjudice. Ainsi, la méconnaissance d’une norme supérieure par un acte administratif constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l’autorité administrative (*Soc. Arizona Tobbaco Products,* 1992 ; *M.A.,* 2011). En revanche, le juge administratif se refuse toujours à qualifier de faute la méconnaissance par le législateur des normes européennes et constitutionnelles qui s’imposent à lui, quand bien même cette méconnaissance constituerait un manquement aux obligations qui sont les siennes (*Gardedieu*, 2007 ; CJCE *Francovich,* 1991).

Afin de ne pas « condamner » l’activité du législateur, le juge préfère ainsi parler de « méconnaissance des exigences inhérentes à la hiérarchie des normes ». Peut-être est-ce une faute « innommée », qui « ne dit pas son nom », mais toujours est-il que le droit positif ne la consacre pas en tant que telle. Ainsi, la responsabilité de l’État du fait des normes irrégulières a un fondement incertain, qui est spécifique à ce régime de responsabilité et en fait toute l’originalité. Refusant d’en faire un régime de responsabilité pour faute classique, le juge administratif marque sa différence.

Conclusion : En somme, la responsabilité de l’État du fait de ses activités normatives, qu’elles soient régulières ou non, a un fondement original. Tantôt elle trouve un fondement spécifique du droit administratif, tantôt elle trouve un fondement spécifique en droit administratif. Dans les deux cas, elle s’écarte du schéma classique du droit de la responsabilité qui condamne celui qui cause une faute à autrui à la réparer.

*[Transition]*

La responsabilité de l’État du fait de ses activités normatives est une responsabilité qui, par ses caractéristiques, est originale en droit administratif. Elle diffère ainsi des autres régimes de responsabilité. Pour autant, sa spécificité réside aussi dans la rareté de sa mise en œuvre, résultant des restrictions posées à son engagement.

II. Une responsabilitÉ exceptionnelle

La responsabilité de l’État du fait de ses activités normatives est une responsabilité d’exception en raison de la difficulté de sa mise en œuvre (A) et des obstacles pouvant s’opposer à l’indemnisation des victimes (B).

A. Un engagement difficile

Idée : De nombreuses restrictions conditionnent l’engagement de la responsabilité de l’État du fait de ses activités normatives et expliquent pourquoi cette responsabilité est en pratique *très rarement* engagée.

Démonstration : La responsabilité de l’État du fait de ses activités normatives est rarement engagée. D’abord, en matière de responsabilité du fait des normes régulières, la responsabilité *La Fleurette* est rarement invoquée. Dans ses prolongements, la responsabilité du fait des conventions internationales n’a connu que trois applications (*Compagnie générale d’énergie radio-électrique*, 1996 ; *Burgat,* 1976 ; *Almayrac,* 2004), et celle du fait des règlements est elle aussi rarement appliquée (*Commune de Gavarnie*, 1963 ; *Aldebert*, 1987 ; *Commune de Saint Sylvain d’Anjou*, 2010). Ensuite, en matière de normes irrégulières, si l’engagement de la responsabilité de l’État du fait des règlements illégaux est plus courante, celle du fait des lois inconventionnelles et inconstitutionnelles est exceptionnelle – la seconde l’étant d’autant plus en raison de sa nouveauté (M. SIRINELLI, « La responsabilité du fait des lois inconstitutionnelles », Conclusions sur Conseil d'État, assemblée, 24 décembre 2019, *Société Paris Clichy, Société Hôtelière Paris Eiffel Suffren, M. Laillat*, *AJDA,* 2020, p. 7).

La rareté de l’engagement de la responsabilité tient à deux choses : En premier lieu, la preuve d’un préjudice suffisant est difficile à apporter, tout comme celle du lien de causalité entre le préjudice et l’application de la norme.

* Un préjudice anormal en cas de responsabilité du fait des normes régulières :

Les exigences liées au préjudice sont d’abord communes au droit de la responsabilité : celui-ci doit être personnel, certain et évaluable en argent.

Toutefois, une spécificité très contraignante est imposée pour engager la responsabilité de l’État du fait des normes *régulières*. Ce régime étant un régime de responsabilité pour rupture d’égalité devant les charges publiques, il est nécessaire que la victime du dommage présente un préjudice *anormal*, c’est-à-dire *grave* et *spécial.* Ainsi, la seule preuve de l’existence d’un préjudice ne suffit pas à engager la responsabilité de l’État, il faut que ce préjudice impose une charge particulièrement grave et qu’elle ne concerne que certains administrés.

Or, les normes réglementaires, législatives et internationales sont des normes générales et impersonnelles ; il est donc difficile pour les requérants la *spécialité* des préjudices qu’ils subissent du fait de l’application de ces normes. Si cette condition de spécialité est remplie au regard de la spécificité et de la localisation du commerce d’un marchand de souvenir dont l’accès est condamné pendant une attraction touristique dans la commune (*Commune de Gavarnie,* 1963), ce n’est pas le cas lorsque la généralité d’un accord conduit de nombreuses personnes à subir un dommage analogue à celui allégué par la victime (*Compagnie générale d’énergie radio-électrique,* 1996).

S’agissant de la responsabilité de l’État du fait des normes *irrégulières,* aucune condition particulièrement contraignant n’est imposée concernant la preuve du préjudice. Celui-ci doit simplement être bien réel, puisque ce sont « l’ensemble des préjudices » résultant de l’irrégularité qui seront réparés par l’autorité publique (*Gardedieu,* 2007). Ainsi, du point de vue du préjudice, le régime de responsabilité de l’État du faire des normes irrégulières ne semble pas particulièrement spécifique. Ce qui l’est davantage, c’est la preuve du lien de causalité entre le préjudice et l’irrégularité de la norme.

* Un préjudice direct en cas de responsabilité du fait des normes irrégulières :

Classiquement, la responsabilité est engagée dès lors qu’un lien de causalité est établi entre le fait générateur du dommage et le préjudice subi par la victime. Le régime de la responsabilité de l’État du fait de ses activités normatives n’échappe pas à cette règle. Toutefois, en pratique, l’établissement du lien de causalité peut être particulièrement délicat.

S’agissant de la responsabilité de l’État du fait des normes irrégulières, il appartient effectivement au requérant de démontrer que son préjudice trouve sa cause directe dans l’irrégularité de la norme qui lui est appliquée (*M. A.,* 2011 ; *Sté hôtelière Paris Eiffel Suffren*, 2019 ; CJCE, *Francovich,* 1991).

Cela pose pour condition première que l’irrégularité de la norme soit *constatée*. Si cela ne pose pas spécialement de problème dans le cadre des normes illégales et inconventionnelles puisque le juge qui opère le contrôle de régularité est aussi celui qui est saisi de l’action en indemnisation, il en va autrement en cas d’engagement de la responsabilité de l’État du fait de l’inconstitutionnalité de la loi. Le Conseil constitutionnel ayant le monopole du contrôle de constitutionnalité de la loi, lui seul peut se prononcer sur l’existence d’une inconstitutionnalité, préalable nécessaire à l’engagement de la responsabilité du fait de la loi. C’est pourquoi le Conseil d’État, admettant la responsabilité de l’État du fait des lois inconstitutionnelles, précise qu’elle « n'est susceptible d'être engagée […] que si le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1, lors de l'examen d'une question prioritaire de constitutionnalité, ou bien encore, sur le fondement de l'article 61, à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine » (*Sté hôtelière Paris Eiffel Suffren*, 2019).

Ainsi, dans l’établissement du lien de causalité entre le préjudice et l’irrégularité de la norme, les requérants ont parfois bien des difficultés à obtenir l’engagement de la responsabilité de l’État, devant d’abord parfois démontrer l’irrégularité de la norme en question, et ensuite le fait qu’elle est à la source *directe* de leur préjudice.

De plus, cette irrégularité doit être substantielle. Aussi, l’illégalité externe ne peut être la cause directe d’un préjudice si le contenu de l’acte est légal (*Carliez,* 1981). Même le vice d’incompétence ne suffit pas toujours à établir le lien de causalité directe entre l’irrégularité et le préjudice (alors qu’on sait – depuis la séance 5, que l’incompétence est pourtant un vice très grave). En effet, le Conseil d’État a jugé que « Dans le cas où il juge qu'une même décision aurait été prise par l'autorité compétente, le préjudice allégué ne peut alors être regardé comme la conséquence directe du vice d'incompétence qui entachait la décision administrative illégale » (*EARL Valette,* 2019). Ce raisonnement a été transposé à la question de l’engagement de la responsabilité du fait des lois inconstitutionnelles puisque l’incompétence négative du législateur, à la source de la déclaration d’inconstitutionnalité de la loi, n’est pas jugée par le Conseil d’État comme suffisant à caractériser l’existence d’un lien de causalité directe entre l’inconstitutionnalité et le préjudice des sociétés requérantes (*Sté hôtelière Paris Eiffel Suffren*, 2019).

Conclusion : Bien que répondant à des exigences différentes, les responsabilités de l’État du fait des normes régulières et irrégulières sont toutes deux difficiles à engager en raison de la difficulté de prouver l’existence d’un préjudice résultant de l’application des normes. Il en résulte que la mise en œuvre de la responsabilité du fait des activités normatives est une responsabilité d’exception, contrainte à s’appliquer dans des cas très marginaux.

B. Une réparation limitée

Idée :Une grande spécificité de la responsabilité de l’État du fait de ses activités normatives réside dans le potentiel blocage de l’indemnisation des victimes des préjudices causés par les actes, qui est susceptible de complètement neutraliser le principe de la responsabilité.

Démonstration : Le pouvoir de bloquer l’indemnisation est un pouvoir détenu non seulement par le législateur, mais aussi par le juge.

* Le blocage par le législateur :

L’indemnisation des préjudices anormaux et spéciaux causés par la loi sur le fondement de la jurisprudence *La Fleurette* peut toujours être exclue par le législateur lui-même. Toutefois, le silence d'une loi sur les conséquences que peut comporter sa mise en œuvre ne saurait être interprété comme excluant, par principe, tout droit à réparation des préjudices que son application est susceptible de provoquer (*Soc. Coopérative agricole Ax’ion,* 2005). Ainsi, l’exclusion ne peut être implicite dès lors qu’il n’existe pas « d’irresponsabilité générale et absolue de la puissance publique » (M. Guyomar, concl. Sous *Soc. Coopérative agricole Ax’ion*).

Une question subsiste : Pour exclure une telle indemnisation, le législateur doit-il le formuler expressément dans la loi ? Cette exclusion n’a pas à être formulée expressément, mais peut aussi ressortir de ses travaux préparatoires (*Ass. Développement de l’aquaculture en région Centre,* 2003). Un doute subsiste mais le maintien de cette solution malgré l’intervention de la jurisprudence *Ax’ion* semble mieux correspondre aux méthodes d’interprétation de la loi par le juge (G. Eveillard, *D.A.,* 2015, n°1, comm. 9).

Cette solution vaut pour la responsabilité de l’État du fait des lois, mais aussi du fait du droit international, puisque le juge s’assure « que ni la convention elle-même ni la loi qui en a éventuellement autorisé la ratification ne puissent être interprétées comme ayant entendu exclure toute indemnisation » (*Compagnie générale d’énergie radio-électrique,* 1996).

Ainsi, s’agissant de la responsabilité du fait des normes régulières, l’indemnisation des victimes est autorisée (pour peu que les conditions précitées aient déjà été remplies) à condition que l’auteur n’ait pas manifesté sa volonté dans un sens contraire.

* Le blocage par le juge :

Mais au-delà de l’exclusion de l’indemnisation qui peut être prévue directement par l’auteur de la norme, le juge peut lui aussi neutraliser les effets de la responsabilité de l’État du fait de la loi. Cette hypothèse de restriction vaut tant pour la responsabilité du fait de la loi sur le fondement de la rupture d’égalité devant les charges publiques que pour la responsabilité du fait de la loi inconventionnelle ou inconstitutionnelle.

D’abord, le Conseil d’État peut exclure une telle indemnisation dans le cadre de la responsabilité pour rupture d’égalité devant les charges publiques si elle s’oppose à l’objectif poursuivi par le texte (*Ass. Développement de l’aquaculture en région Centre,* 2003). Ces objectifs qui peuvent primer sur l’indemnisation sont divers (sauvegarde de l’économie nationale, défense nationale, protection de la santé publique… voir les exemples donnés dans le cours).

Ensuite, le Conseil Constitutionnel peut exclure une telle indemnisation. En effet, le Conseil d’État a admis que la responsabilité de l’État du fait des lois inconstitutionnelles pouvait être engagée à condition « que la décision du Conseil constitutionnel, qui détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause, ne s'y oppose pas, soit qu'elle l'exclue expressément, soit qu'elle laisse subsister tout ou partie des effets pécuniaires produits par la loi qu'une action indemnitaire équivaudrait à remettre en cause » (*Société Paris Clichy, Société Hôtelière Paris Eiffel Suffren, M. Laillat,* 2019).

Conclusion : La responsabilité du fait des activités normatives est d’autant plus difficile à engager qu’elle laisse une grande liberté aux auteurs des normes et à l’appréciation du juge dans l’indemnisation des victimes. Aussi, il ne suffit pas, pour l’engager, de démontrer l’exigence d’un préjudice naissant de ces normes ; encore faut-il qu’aucun obstacle ne s’oppose à l’indemnisation des victimes.

*In fine,* il semble bien qu’en dépit d’un très fort développement de la responsabilité de l’État du fait de ses activités normatives, ce régime original de responsabilité demeure un « produit de luxe » (R. Chapus).