

Un requérant peut obtenir réparation, devant le juge administratif français, du préjudice né de la violation du droit à un délai raisonnable de jugement

Francis Donnat  
Didier Casas, Maîtres des requêtes au Conseil d'Etat

#### L'essentiel

Le Conseil d'Etat confirme la condamnation de l'Etat à indemniser un usager du service public de la justice qui a dû attendre sept ans pour qu'un recours ne présentant pas de difficulté particulière soit jugé. Le Conseil d'Etat se fonde sur les articles 6-1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et sur les principes généraux de la responsabilité administrative, assurant ainsi le caractère « effectif » du recours dont bénéficie le justiciable.

L'assemblée du contentieux du Conseil d'Etat a, le 28 juin 2002, confirmé la condamnation de l'Etat, prononcée par la cour administrative d'appel de Paris, à verser une indemnité de 30 000 francs (4573,47 €) à M. Magiera, usager du service public de la justice, qui, alors qu'il avait formé devant un tribunal administratif une banale requête au mois de mai 1990, avait dû attendre plus de sept ans pour que son affaire soit jugée par ce tribunal. Relativement triviale dans les faits qui en constituaient le support matériel, cette affaire posait des questions de droit suffisamment délicates pour que l'assemblée du contentieux ait à en connaître.

En réalité, le Conseil d'Etat avait deux problèmes difficiles à résoudre. Le premier consistait à convaincre la Cour européenne des droits de l'homme qu'il existait bien en droit français un « recours effectif » au sens des dispositions de l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans le cas où le juge administratif méconnaît le droit d'un justiciable à ce que son affaire soit jugée dans un délai raisonnable. Le juge devait ensuite, second problème, assurer la cohérence de l'affirmation à laquelle il venait de procéder avec sa propre jurisprudence sur la responsabilité du service public de la justice. La première question était donc très fortement inspirée de considérations de politique jurisprudentielle, quand la seconde mettait aux prises, de manière quelque peu renouvelée, des grands concepts du droit administratif.

L'assemblée du contentieux s'est acquittée du premier de ces objectifs en consacrant un « recours effectif » très convaincant. Elle a ensuite tenté d'intégrer celui-ci à la jurisprudence *Darmont* (CE Ass. 29 décembre 1978, *Lebon* p. 542, concl. Rougevin-Baville).

La construction d'un recours suffisamment effectif pour convaincre la Cour de Strasbourg ainsi que l'y invitait son commissaire du gouvernement Francis Lamy et que le pourvoi en cassation du ministre de la Justice sur l'arrêt *Magiera* de la cour administrative d'appel de Paris lui en offrait l'occasion, l'assemblée du contentieux a voulu répondre aux exigences de la jurisprudence la plus récente de la Cour de Strasbourg en matière de respect par les juridictions nationales du délai raisonnable.

Dans son dernier état, cette jurisprudence est marquée par un principe et par un constat.

Le principe consiste, pour la Cour, à tirer toutes les conséquences de la combinaison, à

laquelle elle procède, des articles 6-1 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Confrontée à la multiplication importante des affaires relatives à la violation du délai raisonnable - affaires dans lesquelles elle sanctionnait les Etats pour méconnaissance de l'article 6-1 -, la Cour européenne des droits de l'homme a recherché une solution pour faciliter sa tâche et, en fait, pour désencombrer son prétoire. Elle s'est alors avisée de combiner l'article 6-1 et l'article 13 relatif au droit à un recours effectif. Depuis son arrêt *Kudla c/ Pologne* du 26 octobre 2000, la Cour juge qu'un justiciable doit pouvoir disposer d'un recours effectif devant une instance nationale lui permettant de se plaindre d'une méconnaissance du délai raisonnable par les juridictions. Ensuite, de deux choses l'une : soit la Cour estime que ce recours effectif national existe, et la demande formulée devant elle est irrecevable, soit elle ne le pense pas et elle condamne automatiquement l'Etat au terme d'un raisonnement qui combine les articles 6-1 et 13 de la Convention. La Cour ayant évidemment à coeur de ne pas réduire le degré de protection des justiciables, on conçoit qu'elle examine avec une extrême vigilance la question de savoir si un Etat s'est ou non doté d'un recours suffisamment effectif.

Cet état d'esprit a conduit la Cour de Strasbourg à un constat sévère sur la situation de la juridiction administrative française.

Dans son arrêt *Lutz c/ France* du 26 mars 2002, la Cour a une nouvelle fois condamné la France pour violation des articles 6-1 et 13 de la Convention, mais elle l'a fait par un raisonnement dont on peut penser que les principales étapes ont été lues attentivement au Palais-Royal. Attachée à l'idée que le recours doit être effectif en pratique comme en droit, la Cour de Strasbourg a écarté d'un revers de main l'argumentation du gouvernement français tirée de la jurisprudence *Darmont* précitée. S'il est exact en droit que, par application de cette jurisprudence, une faute lourde commise par une juridiction dans l'exercice de certaines de ses fonctions soit susceptible d'engager sa responsabilité, la Cour a relevé que cette jurisprudence n'a donné lieu, en plus de trente années, à aucune application favorable au justiciable. Cette seule circonstance montrait, pour la Cour, que la voie de recours théoriquement ouverte par la décision *Darmont* n'était en pratique pas effective.

Il fallait donc aller plus loin, sous peine de continuer à subir les condamnations. La Cour, dans ce même arrêt *Lutz c/ France*, paraissait d'ailleurs marquer un certain intérêt pour la solution adoptée par la cour administrative d'appel de Paris dans un arrêt du 11 juillet 2001 qui, sans exiger la démonstration de la faute lourde, prononçait pour la première fois la condamnation de l'Etat pour méconnaissance du délai raisonnable par un tribunal administratif. Cet arrêt n'était autre, précisément, que l'arrêt *Magiera* (1).

Autant dire que la solution retenue par la cour administrative d'appel de Paris dans l'arrêt *Magiera*, objet du pourvoi du ministre, avait beaucoup d'arguments pour elle, notamment la bienveillance au moins implicite de la Cour de Strasbourg. Sa consécration par la formation de jugement la plus solennelle de la justice administrative apparaissait donc comme hautement souhaitable, en tout cas de nature à lui donner davantage de crédit encore dans le dialogue engagé par le juge administratif français avec la Cour européenne des droits de l'homme.

C'est d'ailleurs cette orientation que le Conseil d'Etat semble avoir voulu donner à sa décision.

Au regard des conditions posées par la jurisprudence de la Cour, la réponse apportée par l'assemblée du contentieux nous apparaît pleinement justifiée, pour au moins deux séries de motifs.

D'abord, il y a tout lieu de penser que la Cour sera cette fois-ci convaincue par le caractère effectif de cette voie de recours. Il faut relever en outre que, tel que cela ressort clairement de la rédaction de la décision commentée, le Conseil d'Etat, pour déterminer si un juge a dépassé le délai raisonnable, a choisi de fixer des critères qui s'inspirent très étroitement de la jurisprudence de la Cour.

Ainsi, pour juger du caractère déraisonnable d'un délai de jugement, le juge français s'interrogera à l'avenir, comme le fait la Cour elle-même<sup>12</sup>(2), sur la complexité de l'affaire qui peut légitimement expliquer des délais importants. S'inspirant de ce que la Cour a déjà jugé, il tiendra également compte du comportement du requérant et de ses éventuelles manoeuvres dilatoires<sup>13</sup>(3), ainsi que du comportement des autorités publiques<sup>14</sup>(4), qui pourraient vouloir retarder l'issue d'un litige. Enfin, comme la Cour a pu le faire s'agissant par exemple de l'espérance de vie réduite du requérant<sup>15</sup>(5), le juge administratif devra être attentif, dans son appréciation du délai raisonnable, aux circonstances particulières qui, à supposer que la juridiction saisie au fond en ait été informée, exigeaient une particulière célérité.

Si la Cour de Strasbourg est convaincue, comme il est raisonnable de le penser, par ce recours effectif, cela devrait permettre à la France de bénéficier de la jurisprudence *Kudla c/ Pologne* (préc.) et de ne plus être automatiquement condamnée. En bonne logique, la Cour devrait alors, lorsqu'elle est saisie de demandes tendant à la condamnation de la France pour méconnaissance du délai raisonnable par le juge administratif, déclarer la requête irrecevable devant elle et renvoyer son jugement devant le juge administratif lui-même.

Le second motif de satisfaction tient à ce que, par cette décision, le Conseil d'Etat ne s'est pas borné à se mettre en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ce qui pourtant aurait suffi à sa peine. Il a choisi de ne pas limiter le régime de responsabilité administrative dont il ouvrait les conditions d'exercice aux seuls litiges entrant dans le champ d'application de l'article 6-1. Il est allé plus loin, alors qu'en toute rigueur il n'y était pas tenu.

Il résulte en effet très clairement de la motivation de la décision commentée que la solution repose tant sur les stipulations de la convention que sur « les principes généraux qui gouvernent le fonctionnement des juridictions administratives ». Le juge administratif pourra donc voir sa responsabilité engagée en cas de délai de jugement excessif, même si le litige en cause ne porte pas sur des droits et obligations de caractère civil ou sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale. Le champ d'activité du juge administratif est susceptible d'être couvert dans son entier par cette jurisprudence.


Le commissaire du gouvernement a explicité les fortes raisons, au premier rang desquelles le simple bon sens, qui militaient pour que le Conseil d'Etat, loin de s'arrêter en chemin, pousse plus loin, sur le terrain de sa jurisprudence la plus traditionnelle et au bénéfice des justiciables, la conclusion à laquelle il parvenait à l'invitation de la Cour de Strasbourg. La décision commentée constitue ainsi une illustration bienvenue d'un fructueux dialogue des juges avec la Cour européenne des droits de l'homme. Après tout, les occasions de s'en réjouir ne sont pas si fréquentes.

Le tempérament apporté à la jurisprudence *Darmont*

Après l'urgence, la cohérence. Le principe d'un recours effectif acquis, il fallait encore que le Conseil d'Etat l'intègre avec soin dans sa jurisprudence, sauf à bouleverser cette dernière. A cet égard, la question se posait essentiellement, et avec une particulière acuité, par rapport à la décision d'assemblée *Darmont* (préc.) dont il faut rappeler brièvement les termes. La solution retenue par l'assemblée du contentieux appellera ensuite quelques commentaires.

Rendue aux conclusions du président Rougevin-Baville, la décision d'assemblée *Darmont* a, il y a plus de trente ans, posé le principe suivant : si la faute lourde commise par une juridiction administrative dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle peut ouvrir droit à indemnité, l'autorité qui s'attache à la chose jugée s'oppose à la mise en jeu de cette responsabilité, dans le cas où la faute lourde alléguée résulterait du contenu même de la décision juridictionnelle et où cette décision serait devenue définitive.

La jurisprudence *Darmont* a donc deux aspects. D'une part, les décisions juridictionnelles entrées en force de chose jugée ne sauraient être remises en cause par aucun régime de responsabilité administrative car, selon le doyen Vedel, si une personne s'estime lésée par une

décision de justice et qu'elle a épuisé toutes les voies de recours contre cette décision, « le dommage subi doit alors être réputé infligé à bon droit et n'être que la conséquence de l'application de la loi  (6) ».

D'autre part et en revanche, les dommages qui ne trouvent pas leur source dans la chose jugée devenue définitive peuvent quant à eux ouvrir droit à indemnité sur le terrain de la faute lourde. Le commissaire du gouvernement Rougevin-Baville indiquait dans ses conclusions que les hypothèses d'un tel engagement de responsabilité n'étaient pas théoriques. Il citait quatre catégories d'actes qui pouvaient entraîner des dommages susceptibles d'être couverts sans remettre en cause la chose jugée définitivement : une décision juridictionnelle ultérieurement annulée ou réformée à la suite de l'exercice d'une voie de recours ; une décision juridictionnelle non revêtue de l'autorité de la chose jugée (ordonnance de référé, jugement de sursis à exécution ou de non-lieu, avant dire droit) ; un acte qui s'insère dans la procédure avant ou après le jugement mais qui n'en est pas détachable ; enfin, un simple agissement, ou une abstention de la juridiction, comme un délai excessif de jugement.

On constate que la question posée à l'assemblée du contentieux sur le terrain du recours effectif et du délai raisonnable entraine dans la dernière de ces quatre rubriques. Ainsi, en se bornant à une simple application de sa jurisprudence, le Conseil d'Etat aurait pu simplement affirmer qu'un délai supérieur à sept années pour juger un litige simple constituait, de la part du tribunal administratif, une faute lourde. Cette solution ne présentait de difficulté ni au regard de la conception que l'on peut se faire aujourd'hui de ce qu'est une faute lourde ni au regard des faits de l'espèce qui la caractérisaient, pensons-nous, largement. Pour juger ainsi, il aurait toutefois fallu que le Conseil d'Etat casse l'arrêt attaqué de la cour administrative d'appel de Paris, car cette dernière ne s'était pas placée sur le terrain de la faute lourde.

Or la motivation de la décision commentée montre qu'au contraire le Conseil d'Etat non seulement a confirmé l'arrêt attaqué, mais a même validé son mode de raisonnement qui abandonne la faute lourde. L'assemblée du contentieux a en effet jugé que la méconnaissance du droit à un délai raisonnable est constitutive d'un « fonctionnement défectueux du service public de la justice ». Si ce dysfonctionnement est bien fautif, la faute lourde n'est plus exigée pour ouvrir droit à indemnité.

On voit par là que le Conseil d'Etat n'a que tempéré la jurisprudence *Darmont*, en abandonnant la faute lourde pour une seule des quatre catégories envisagées plus haut. Ce faisant, l'assemblée du contentieux n'a aucunement entendu abandonner le reste - c'est-à-dire l'essentiel - de la jurisprudence *Darmont*. Son aspect le plus fondamental apparaît solidement ancré dans la jurisprudence : une décision juridictionnelle entrée en force de chose jugée ne peut ouvrir droit à réparation. En outre, les trois autres catégories d'actes décrites par le président Rougevin-Baville demeurent susceptibles de n'ouvrir droit à réparation que sur le seul terrain de la faute lourde.

En définitive, si cette décision *Garde des Sceaux, ministre de la Justice c/ Magiera* a incontestablement fait évoluer la jurisprudence, c'est toutefois dans des proportions qui ne doivent pas être surestimées. Il y a désormais trois, et non plus deux, situations juridiques différentes du point de vue de la responsabilité du fait du service public de la justice administrative : si le dommage résulte de la décision juridictionnelle elle-même et que celle-ci est entrée en force de chose jugée, aucune indemnité ne peut être réclamée ; s'il trouve son origine dans le dépassement du délai raisonnable pour le jugement de l'affaire, il n'est plus nécessaire de se fonder sur la faute lourde pour obtenir réparation ; dans tous les autres cas, en revanche, l'exigence d'une faute lourde demeure.

Sur l'ensemble de ces choix, les commentaires suivants nous semblent pouvoir être apportés.

Si de fortes justifications plaident en effet pour l'irresponsabilité du fait de la chose jugée définitivement, il y a lieu de s'interroger, sans doute, sur l'opportunité de maintenir à moyen terme un tel parti. Au regard des progrès de la jurisprudence en matière de responsabilité administrative, on ne peut qu'être frappé par le relatif isolement de ce régime juridique. N'y

aurait-il pas lieu d'envisager des exceptions à la portée de ce principe affirmé en des termes si généraux ? On ne peut exclure à défaut que le législateur se saisisse un jour de cette question, alors qu'en matière de responsabilité administrative c'est bien souvent le juge lui-même, par sa propre jurisprudence, qui a fait progresser les règles.

Pour une raison de circonstance et pour une raison de principe, on ne peut ensuite que se réjouir de l'abandon de la faute lourde s'agissant du dépassement du délai raisonnable. La circonstance est que la Cour européenne des droits de l'homme - on y revient - aurait sans doute peu goûté le maintien de la faute lourde, au regard de l'impératif d'effectivité du recours. Si elle s'en satisfait s'agissant des dommages causés par la justice civile alors que l'article L. 781 du Code de l'organisation judiciaire pose la condition de la faute lourde, c'est compte tenu de l'interprétation particulièrement large que la Cour de cassation a de la faute lourde au sens de ce texte, interprétation si large qu'elle se distingue avec peine de la faute simple (7). La raison de principe est que tout ce qui touche à l'administration des procédures juridictionnelles n'est pas si difficile qu'il faille s'en tenir à la faute lourde et ainsi maintenir le service public de la justice dans une situation dérogatoire de la plupart des services publics. C'est d'autant plus vrai que, rappelons-le, il faut toujours prendre en considération, dans l'appréciation du délai de jugement, le niveau de difficulté du litige.

**Mots clés :**

RESPONSABILITE \* Responsabilité pour faute \* Faute simple \* Service public de la justice \* Violation du droit au jugement dans un délai raisonnable \* Préjudice

(1) Pour apprécier le caractère effectif du recours, la Cour n'a pas souhaité, dans l'affaire Lutz, prendre en considération cet arrêt Magiera car il était, en l'espèce, postérieur à sa propre saisine.

(2) CEDH 1<sup>er</sup> août 2000, C. P. c/ France.

(3) CEDH 28 février 2001, Leclercq c/ France.

(4) CEDH 23 septembre 1998, Portington c/ Grèce.

(5) CEDH 31 mars 1992, X. c/ France.

(6) note au JCP 1962, n° 12560, citée dans les conclusions du président Rougevin-Baville sous la décision Darmont.

(7) Cass. ass. plén. 23 février 2001, Cts Bolle-Laroche c/ Agent judiciaire du Trésor, Bull. cass. ass. plén. p. 10.