


La responsabilité de l'Etat pour faute simple en raison du retard de la justice administrative
Conclusions sur Conseil d'Etat, Assemblée, 28 juin 2002, *Ministre de la Justice c/ Magiera* 

Francis Lamy, Maître des requêtes au Conseil d'Etat ; Commissaire du gouvernement

M. Magiera possède à Touquin, en Seine-et-Marne, une demeure ancienne construite au XVIII^e siècle.

La route qui la dessert est interdite à la circulation des véhicules de plus de huit tonnes. Mais en 1988, des travaux sont réalisés sur la voie publique et des poids lourds de trente-cinq tonnes l'empruntent, ce qui provoque des fissures dans les fondations de la maison.

Au mois de mai 1990, M. Magiera saisit le Tribunal administratif de Versailles d'une demande d'indemnisation. Sept ans et demi plus tard, le 7 novembre 1997, le tribunal condamne l'Etat et la société de travaux publics à lui verser 58 698,30 F, ainsi que les intérêts. A la demande de M. Magiera, cette somme sera portée à 78 264,40 F par la Cour administrative d'appel de Paris le 20 août 1998.

Si l'existence de ce banal litige est aujourd'hui portée à la connaissance de l'Assemblée, c'est parce que M. Magiera a réclamé la réparation du préjudice qu'il estime avoir subi en raison de la durée excessive de ces procédures.

Le garde des Sceaux, puis le Tribunal administratif de Paris ont rejeté sa demande. La cour administrative d'appel a condamné l'Etat à lui verser une indemnité de 30 000 F au titre du préjudice moral. Elle a estimé que le droit à un procès dans un délai raisonnable garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme avait été méconnu en première instance.

Le garde des Sceaux se pourvoit en cassation contre son arrêt du 11 juillet 2001.

Contrairement à ce qu'affirme le ministre, l'arrêt est suffisamment motivé en la forme. Il énonce avec précision les raisons pour lesquelles la Cour a estimé que la durée de la procédure avait été excessive et en tire les conséquences légales en considérant que l'Etat devait réparation du préjudice qui avait pu en résulter.

Au fond cette affaire pose deux questions importantes, d'inégale difficulté.

1) Première question : la responsabilité de l'Etat peut-elle être engagée en cas de méconnaissance par une juridiction administrative de l'exigence du délai raisonnable prévu par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme ?

Il n'est pas douteux que la réponse doit être affirmative. Mais pour la Cour européenne des droits de l'homme, la France n'a pas tiré toutes les conséquences qu'impliquent ces stipulations combinées avec celles de l'article 13 : l'existence en droit interne d'un recours permettant d'en réparer le préjudice.

2) Deuxième question: quelles doivent être les conditions et les fondements de l'engagement de la responsabilité de l'Etat ?

1. Il est clair que la responsabilité de l'Etat doit pouvoir être engagée dans le cas de la méconnaissance de l'exigence du délai raisonnable prévue par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme. Mais, pour la Cour européenne, la France n'en a pas tiré toutes les conséquences « pour que les juridictions administratives en garantissent le respect ».

A de nombreuses reprises, la France a été condamnée par la Cour de Strasbourg du fait de la lenteur excessive de procédures suivies devant des juridictions administratives (au moins huit fois en 2001) comme elle l'a été pour des procédures civiles ou pénales (par exemple : *Kemmache*, 27 nov. 1991, D. 1992, Somm. p. 329, obs. J.-F. Renucci ; *Tomasi*, 27 août 1992, D. 1993, Somm. p. 383, obs. J.-F. Renucci ; *Dobbertin*, 25 févr. 1993, D. 1993, Somm. 384, obs. J.-F. Renucci).

Cette exigence conventionnelle s'impose donc aux juridictions administratives lorsqu'elles statuent sur des contestations sur des droits et obligations de caractère civil ou sur le bien-fondé d'accusations en matière pénale au sens de ces stipulations.

Aussi répondrez-vous au garde des Sceaux, qu'après avoir énoncé que la durée de la procédure en cause (qui entraine dans le champ de l'article 6, paragraphe 1, en raison de ses répercussions sur un droit de nature patrimoniale) que cette durée, était excessive, la Cour en a légalement déduit que la responsabilité de l'Etat était engagée. Loin de violer ces stipulations, elle les a exactement appliquées. Vous pourrez au passage rappeler l'évidence selon laquelle la méconnaissance du délai raisonnable est sans incidence sur la régularité de la procédure juridictionnelle et le sens de la décision, sauf texte contraire. Vous le ferez utilement car cette évidence n'est pas, semble-t-il, unanimement partagée (V. en ce sens CJCE, 17 déc. 1998, *Baustahlgewebe GmbH c/ Commission des Communautés européennes*).

Au delà du cas de la France, il faut savoir que près de 30 % des requêtes introduites auprès de la Cour européenne des droits de l'homme de 1968 à 1995 avaient trait au respect de l'exigence de célérité.

Confrontée à cet afflux, la Cour européenne a décidé de faire évoluer sa jurisprudence afin de se décharger de ce contentieux, en le transférant aux juridictions nationales, après tout mieux à même d'apprécier si un délai est excessif.

En effet, après s'être bornée à sanctionner la méconnaissance du délai raisonnable de l'article 6, paragraphe 1 sans statuer sur celle de l'article 13 qui garantit à chacun le droit à un recours effectif contre les violations des droits et libertés protégés par la Convention, la Cour juge depuis son arrêt *Kudla c/ Pologne* du 26 octobre 2000, que l'article 13 oblige les Etats à garantir « un recours effectif devant une instance nationale permettant de se plaindre d'une méconnaissance de l'obligation, imposée par l'article 6, paragraphe 1, d'entendre les causes dans un délai raisonnable ».

La Cour en tire deux sortes de conséquences :

- première conséquence : lorsqu'en droit interne un recours effectif existe, les requêtes introduites devant elle sont irrecevables si les voies de recours internes n'ont pas été épuisées ;
- deuxième conséquence : tout Etat partie qui sera mis en cause devant la Cour dans un contentieux portant sur le délai raisonnable et qui n'aura pu apporter la preuve qu'une voie existe, et fonctionne, en droit interne, pour se plaindre des lenteurs de la justice, sera automatiquement condamné.

En quoi consiste ce recours effectif ? Il doit permettre, selon les termes mêmes des arrêts de la Cour (V. *Kudla* préc.), d' « empêcher la survenance ou la continuation de la violation alléguée (art. 6, § 1) ou [...] (de) fournir à l'intéressé un redressement approprié pour toute violation déjà produite ».

S'agissant d'une procédure encore pendante devant les juridictions nationales, une action en réparation est insuffisante (8 nov. 1998, *Camille c/ France*). Nous pensons même qu'elle n'aurait pas lieu d'être. Il faut faire cesser la violation de l'article 6, paragraphe 1. Un mécanisme de dessaisissement de la juridiction fautive serait-il adapté ? La question est ouverte.

S'agissant, comme en l'espèce, d'une procédure terminée, hypothèse à laquelle nous nous limiterons aujourd'hui, l'action en réparation paraît particulièrement appropriée. La Cour européenne l'a admis à propos de l'action en réparation ouverte par la loi du 5 juillet 1972 relative à la réforme de la procédure civile (art. L. 781 COJ) qui permet d'obtenir de l'Etat la réparation des dommages causés par le fonctionnement défectueux de la justice civile en cas de faute lourde (par exemple 11 sept. 2001, *Richard Marks*).

En ce qui concerne la juridiction administrative, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé dans son arrêt *Lutz c/ France* du 26 mars 2002 qu'il n'en allait pas de même.

Vous relèverez que son arrêt se réfère - à la demande du gouvernement - à l'affaire *Magiera*. Citons l'arrêt *Lutz* : « la Cour rappelle que l'article 13 de la Convention exige « un recours interne habilitant à examiner le contenu d'un « grief défendable » fondé sur la Convention et à offrir le redressement approprié » ; ce recours « doit être « effectif » en pratique comme en droit »...

Selon la Cour le recours indemnitaire pour faute invoqué par le gouvernement (celui permis par la décision d'Assemblée *Darmont* rendue aux conclusions du président Rougevin-Baville) ne constituant pas une « voie de droit spécifique au travers de laquelle le requérant aurait pu se plaindre de la durée de la procédure »... à défaut d'une jurisprudence interne démontrant l'efficacité de ce recours dans ce contexte précis, son effectivité « en pratique » et « en droit » ne serait pas établie.

(...) Si l'arrêt (*Magiera*) de la Cour administrative d'appel de Paris du 11 juillet 2001 apporte plus de poids à l'argumentation du gouvernement, force est de constater qu'il est nettement postérieur à la date d'introduction de la requête. Or, c'est à cette date que l'« efficacité » du recours au sens de l'article 13 doit être appréciée...

En conséquence, pour conclure en l'espèce à la violation de l'article 13 de la Convention, il suffit à la Cour de constater qu'en tout état de cause, à la date d'introduction de la requête, l'effectivité « en pratique » et « en droit » du recours invoqué par le gouvernement n'était pas avérée.

La Cour n'est donc pas loin d'admettre que l'arrêt *Magiera* apporte la preuve de l'effectivité en droit et en pratique du recours interne en cas de violation de l'article 6, paragraphe 1 et, nous dirons pourquoi tout à l'heure, nous considérons que la responsabilité de l'Etat aurait pu être recherchée sur le fondement de votre jurisprudence issue de la décision d'Assemblée *Darmont* du 29 décembre 1978 selon laquelle une faute lourde commise dans l'exercice de la fonction juridictionnelle par une juridiction administrative est susceptible d'ouvrir droit à indemnité.

Quoi qu'il en soit, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que cela n'était pas avéré, aucun jugement de tribunal administratif, aucun arrêt de cour administrative d'appel, aucune décision du Conseil d'Etat n'ayant condamné l'Etat à réparer le préjudice résultant pour un justiciable de la longueur excessive d'une procédure suivie devant des juridictions administratives.

2. Vous saisissez donc l'opportunité que représente le pourvoi du ministre pour affirmer l'existence de cette voie de recours, pour en définir les conditions et les fondements, et démontrer son effectivité.

Inutile d'attendre une intervention du législateur. Faut-il le rappeler, il est peu de domaines du droit public dans lesquels la jurisprudence ait joué un aussi grand rôle qu'en matière de responsabilité.

L'objectif étant la définition d'une voie de recours effective en droit et en pratique, comme l'entend la Cour européenne, nous commencerons par ses modalités concrètes. Il sera toujours temps de rechercher ou plutôt de choisir ses fondements après, puisqu'ils existent, qu'il s'agisse des principes généraux de la responsabilité administrative et de la Convention

européenne des droits de l'homme.

a) D'abord, donc, le fait générateur, puis les éléments du préjudice.

- C'est la méconnaissance du délai raisonnable par le juge administratif qui engage la responsabilité de l'Etat. Mais quand dire d'un délai qu'il est excessif ? Puisqu'il n'est pas fixé *a priori*, dans un texte, cela ne peut être apprécié qu'au cas par cas.

En l'absence de jurisprudence du Conseil d'Etat, il faut s'attarder sur celle de la Cour européenne des droits de l'homme.


Le point de départ du délai est constitué par la saisine de la juridiction et par le recours administratif lorsqu'il est un préalable obligatoire (31 mars 1992, *X c/ France*). Le point final est la date de notification du jugement (26 oct. 1989, *H c/ France*), voire la date d'exécution complète du jugement (7 déc. 1999, *Bouilly c/France*). Il en sera ainsi lorsque l'intéressé demande au juge de faire usage de son pouvoir d'injonction qu'il tient du code de justice administrative.

Quatre critères ont été dégagés au fil des nombreux arrêts de la Cour :

- la complexité de l'affaire (1^{er} août 2000, *CP c/ France* : absence de violation de l'article 6, paragraphe 1 malgré une très longue procédure en matière d'abus de biens sociaux) ;

- le comportement du requérant: il s'agit de prendre en compte d'éventuelles manoeuvres dilatoires du requérant ou tout simplement des demandes venant de sa part et se traduisant par un allongement de la procédure (28 févr. 2001, *Leclercq c/ France*) ;

- le comportement des autorités judiciaires ainsi que des autorités nationales (par exemple *Portington c/ Grèce*, 23 sept. 1998) ;

- la nature et l'importance du litige pour l'intéressé. A cet égard une célérité particulière s'impose lorsque la procédure risque d'être privée de tout effet utile du fait de l'espérance de vie réduite du requérant (31 mars 1992, *X c/ France*) ou met en cause le droit au respect de sa vie familiale (7 août 1996 *Johansen c/ Norvège*, à propos d'une mesure de placement d'un enfant) ou encore comporte un enjeu financier pour son activité professionnelle (23 avr. 1998, *Doustaly c/France*, D. 1998, Somm. p. 367, obs. S. Perez ).

Ces critères sont propres à permettre d'apprécier au cas par cas, dans chaque espèce, quand le délai est excessif. Nous vous proposons d'y adhérer moyennant quelques précisions.

Vous affirmerez dans votre décision que le caractère raisonnable du délai de jugement d'une affaire doit s'apprécier de manière à la fois globale compte tenu, notamment, de l'exercice des voies de recours, et concrète, en prenant en compte sa complexité, les conditions de déroulement de la procédure et, en particulier, le comportement des parties, tout au long de celle-ci mais aussi, dans la mesure la juridiction saisie aura pu en avoir connaissance, de l'intérêt qu'il peut y avoir, pour l'une ou l'autre des parties, compte tenu de sa situation particulière, des circonstances propres au litige et, le cas échéant, de sa nature même, à ce qu'il soit tranché rapidement.

La Cour administrative d'appel de Paris a-t-elle correctement appliqué ces principes ?

Pour regarder comme excessif le délai de jugement du recours de M. Magiera, elle s'est fondée sur la circonstance que la durée de l'examen de l'affaire devant le Tribunal administratif de Versailles avait été de sept ans et six mois pour une requête qui ne présentait pas de difficulté particulière alors, au surplus, qu'elle avait été formée par une personne âgée de soixante-douze ans. Aussi admettez-vous aisément que la Cour, contrairement à ce que soutient le ministre, n'a pas entaché son arrêt d'erreur de droit en se fondant sur ces critères.

Il serait vain maintenant de donner des exemples illustrant la méconnaissance du délai

raisonnable tant ce délai pourra être variable selon les cas, de quelques semaines à plusieurs années.

Pour s'en tenir au litige, et si vous étiez juge du fond, nous vous aurions invité à juger, sans hésiter, que ce délai de sept ans et six mois devant le tribunal administratif était déraisonnable, compte tenu de la simplicité de l'affaire et de l'âge du requérant.

- Nous en venons maintenant à la réparation du préjudice.

L'application des principes les plus classiques du droit de la responsabilité suffira à répondre à l'exigence d'effectivité du recours. Tous les préjudices doivent être réparés (Ass., 24 nov. 1961, *Letisserand*) et ils doivent l'être entièrement. Puisque nous vous proposerons tout à l'heure un régime de responsabilité pour faute et non pas de responsabilité sans faute pour rupture de l'égalité devant les charges publiques, il n'y aura pas de condition tenant à l'anormalité du préjudice.

Il en résultera, s'agissant de la méconnaissance du délai raisonnable par une juridiction administrative, que devront être réparés les préjudices, directs et certains, tant matériels que moraux, par exemple les préjudices causés par la perte d'un avantage, la reconnaissance tardive d'un droit - comme l'exercice d'une profession - par exemple les désagréments provoqués par la durée abusivement longue d'une procédure lorsque ceux-ci auront eu un caractère réel et seront allés au-delà des préoccupations habituellement causées par une procédure contentieuse. Au-delà d'une certaine durée, le « stress », pour employer un mot familier, pourra être indemnisé et la situation personnelle de l'intéressé sera un élément d'appréciation important. Il y aura enfin des cas où le préjudice sera très faible, voire nul.

Le garde des Sceaux soutient que la Cour ne pouvait se borner à constater « une inquiétude et des troubles dans les conditions d'existence » de M. Magiera mais devait rechercher si un préjudice pouvait être caractérisé, compte tenu de la nature et de l'enjeu du litige ainsi que de l'issue qui lui avait été donnée.

Ce moyen n'est pas fondé. La Cour a estimé, par une appréciation souveraine, que M. Magiera avait subi, du fait de l'allongement de la procédure, « une inquiétude et des troubles dans les conditions d'existence » dont elle a chiffré la somme destinée à en assurer la réparation à 30 000 F. Si vous nous avez suivi jusqu'ici vous répondrez que, contrairement à ce que soutient le ministre, la Cour administrative d'appel de Paris n'a pas fait une inexacte application des règles relatives au préjudice.

b) Quels fondements donner à cette voie de recours ?

- Vous pourriez être tentés de la fonder exclusivement sur les articles 6, paragraphe 1 et 13, de la Convention européenne des droits de l'homme, tels que précisés par la Cour.

C'est après tout l'enjeu majeur de cette affaire : tirer toutes les conséquences de ces stipulations pour mettre la France à l'abri des condamnations de la Cour européenne.


Il suffirait pour ce faire, après avoir cité ces articles de la Convention européenne, d'affirmer que la méconnaissance de la règle du délai raisonnable par une juridiction administrative statuant sur un litige entrant dans le champ de l'article 6, paragraphe 1, doit entraîner la réparation du préjudice subi par le justiciable.

Ce serait un régime de responsabilité pour faute, plus précisément pour méconnaissance par l'Etat d'un droit reconnu par une convention internationale.

Cette solution serait très inopportune.

Elle laisserait penser sinon que le droit des justiciables à voir leurs affaires réglées par le juge administratif dans un délai raisonnable se limite aux hypothèses dans lesquelles il est statué sur des litiges entrant dans le champ de l'article 6, paragraphe 1, du moins que ce droit obéit

à des règles différentes. Cela heurte le bon sens. Les mêmes fonctionnements défectueux des mêmes organes de l'Etat survenus à l'occasion de mêmes missions doivent évidemment être soumis à un même régime de responsabilité. Le jugement des affaires dont elles sont saisies dans un délai raisonnable est une obligation qui s'impose à toutes les juridictions administratives, que le litige entre dans le champ de l'article 6, paragraphe 1 ou pas, et cette obligation s'impose à toute juridiction, tant elle est liée au droit au recours qui est un principe général du droit (Ass., 7 févr. 1947, *D'Aillières* ; Ass., 17 févr. 1950, *Dame Lamotte*).

Ce droit au recours doit être effectif. (Avis, 29 déc. 1999, *Leboulch*, Rec. p. 427 ). Plus le délai est long, plus le recours perd son caractère effectif. Certains contentieux viennent immédiatement à l'esprit : urbanisme, sanctions, autorisations administratives...

La règle du délai raisonnable tend d'ailleurs à être affirmée aussi bien dans la loi, par exemple récemment la loi du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence, que dans des conventions internationales. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques impose « le droit à être jugé sans retard excessif » en matière pénale. Quand à la Charte des droits fondamentaux, elle a repris à son article 47 l'exigence de célérité de la justice.

Cette exigence est à la source des principales réformes de la juridiction administrative : 1953, 1987, 2000. Vous l'appliquez aussi à l'organisation de votre travail. Le traitement de certaines affaires restées célèbres le montre (*Canal*) et il y a longtemps que vous n'examinez plus les recours dans leur seul ordre d'enregistrement au greffe, ceci afin d'ajuster les délais de procédure au plus près du délai considéré comme raisonnable pour chaque affaire.

Le délai raisonnable est donc bien une obligation, et même un principe qui gouverne le fonctionnement des juridictions administratives.


C'est pourquoi nous vous proposerons d'affirmer que les justiciables ont droit à ce que leur affaire soit jugée dans un délai raisonnable non seulement en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, pour les litiges qui entrent dans son champ, mais aussi, et pour tous les litiges, en vertu de ce principe que, finalement la Convention européenne des droits de l'homme ne fait que rappeler. Dès lors il faut appliquer aux manquements à ce principe un même régime de responsabilité.

Quel doit être ce régime commun ?

- La responsabilité sans faute pour rupture d'égalité devant les charges publiques ?

Vous l'écarterez sans hésiter. La condition qui tient à l'anormalité et à la spécialité du préjudice serait-elle compatible avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ? C'est très douteux et ce serait en tous cas une source de complications et d'incertitudes avec Strasbourg dont il faut faire l'économie. Au surplus le fait générateur - le délai déraisonnable de jugement d'une affaire - étant en lui-même et toujours un dysfonctionnement du service public, la méconnaissance d'un principe, un système de responsabilité pour faute en découle tout naturellement.

- Votre jurisprudence *Darmont* qui pose le principe de la responsabilité de l'Etat en cas de faute lourde commis par une juridiction administrative pourrait-elle s'appliquer ? Nous le pensons.

Dans ses conclusions, le président Rougevin Bavielle avait évoqué parmi des exemples de faute lourde la lenteur excessive d'une procédure contentieuse. Curieusement vous n'avez pas eu l'occasion en vingt-quatre ans de le dire expressément et, par là, de le prouver aux yeux de la Cour européenne, d'où l'arrêt *Kuntz c/ France* précité. Vous avez seulement pu préciser qu'un justiciable qui se prévaut des stipulations de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme pour demander à l'Etat la réparation du préjudice subi à raison d'un délai déraisonnable doit d'abord provoquer une décision administrative préalable (21 janv. 1995, *Stefal*, Rec., tables, p. 1027 .

Un obstacle vient à l'esprit : si la faute doit être lourde, cela ne conduit-il pas à exclure du droit à réparation la lenteur excessive qui ne résulterait pas d'une faute lourde, ce qui ne serait guère compatible avec les articles 13 et 6, paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme tels qu'interprétés par la Cour européenne ?

La Cour de cassation, qui, en ce qui concerne la réparation des dommages causés par la justice civile, est liée par l'article L. 781 du code de l'organisation judiciaire, qui pose la condition de la faute lourde, a surmonté l'obstacle. Elle a adopté pour ce faire une définition large de la faute lourde : « Constitue une faute lourde toute déficience caractérisée par un fait ou une série de faits traduisant l'inaptitude du service public de la justice à remplir la mission dont il est investi » (Cass. Ass. plén., 23 févr. 2001, *Bolle c/ AJT*). Comme le soulignait M. Seban dans ses conclusions sur l'affaire d'Assemblée, *Kéchichian* (30 nov. 2001, V. *supra*) cette définition est en réalité si large qu'elle s'assimile en pratique à la faute simple.

De son côté, la Cour de Strasbourg, prenant acte de l'interprétation de l'article L. 781 par la Cour de cassation et aussi par les juridictions subordonnées (CA Paris, 20 janv. 1999, *Gautier*) a admis que l'application qui en était faite permettait de remédier à la violation de l'article 6, paragraphe 1.

Pour notre part, nous ne vous proposerions pas de prendre à votre compte la définition de la faute lourde donnée par la Cour de cassation. La distinction des fautes simples et lourdes ne doit pas être qu'une question de vocabulaire. Nous vous proposerions plutôt après le rappel des termes de votre décision *Darmont* selon lesquels « en vertu des principes généraux régissant la responsabilité de la puissance publique, une faute lourde commise dans l'exercice de la fonction juridictionnelle par une juridiction administrative est susceptible d'ouvrir droit à indemnité », d'ajouter que le fait pour une juridiction de juger dans un délai déraisonnable est constitutif d'une faute lourde.

Dire que le jugement d'une affaire dans un délai déraisonnable est constitutif d'une faute lourde, cela nous paraît en effet se concilier assez bien avec certains caractères de la faute lourde.

Il y a bien longtemps d'abord que celle-ci ne se limite plus aux « fautes manifestes et d'une particulière gravité », pour relever davantage de la faute caractérisée, ce qu'est un délai déraisonnable. Ensuite il vous arrive de reconnaître dans la méconnaissance d'obligations particulièrement importantes une faute lourde (10 févr. 1984, *Dufour*, Rec. p. 59, pour une atteinte aux droits de la personne). La violation du droit du justiciable à voir son affaire jugée dans un délai raisonnable n'est-elle pas suffisamment grave pour qu'on puisse y voir une faute lourde ?

L'appréciation du caractère déraisonnable du délai se ferait ensuite comme nous l'avons suggéré tout à l'heure, de manière globale et concrète.

Au total vous pourriez sans difficulté, et même en toute rigueur, apporter la démonstration que la voie de recours exigée par la Convention européenne des droits de l'homme peut être affective en droit et en pratique dans le strict cadre de votre jurisprudence *Darmont*.

- Mais nous ne vous proposerons pas d'en rester là.

Indépendamment de la question de l'application combinée des articles 6, paragraphe 1, et 13 de la Convention européenne, en tout état de cause réglée par les principes classiques du contentieux administratif, il y a lieu de s'interroger sur le point de savoir si le maintien de l'exigence d'une faute lourde est toujours ici bien adapté.

Nous sommes d'avis que le fonctionnement défectueux de la justice, lorsqu'il touche à l'administration des procédures juridictionnelles - l'information des parties, la communication des pièces, le jugement des affaires dans un délai raisonnable -, doit engager la responsabilité de l'Etat de ce seul fait, du seul fait d'une faute simple. Nous savons tous très bien, que dans ce domaine, la tâche du juge n'est pas si difficile que l'on ne puisse exiger de lui une

obligation de résultat. Il n'est pas dans une situation si différente de la plupart des administrations au point de justifier le régime très particulier de la faute lourde. Vous êtes ici clairement en dehors du champ des activités auxquelles votre jurisprudence la plus récente réduit l'application de ce régime, à savoir celles présentant une réelle difficulté (Sect., 29 déc. 1997, *Commune d'Arcueil*, pour certaines activités des services fiscaux ; Ass., 30 nov. 2001, *Kechichian*, pour la mission de contrôle et de surveillance des établissements de crédit exercée par la Commission bancaire).

En revanche, pour ce qui est du coeur de l'activité juridictionnelle, l'argument de la difficulté de la mission, joint au souci de ne pas doubler les procédures de droit commun de recours contre les décisions juridictionnelles, justifie mieux le maintien de la faute lourde.

Pourquoi, cependant, ne pas étendre la responsabilité de l'Etat aux décisions définitives du juge administratif, ce que votre décision *Darmont* exclut. La question se posera un jour et il faudra, s'interroger: la Cour de cassation et le Conseil d'Etat divergent sur ce sujet et l'idée même d'irresponsabilité de la puissance publique, au moins lorsqu'elle est affirmée comme une règle absolue, paraît correspondre à une époque révolue.

Aujourd'hui, nous vous proposons seulement d'apporter un tempérament à votre jurisprudence *Darmont* sur un point précis : la méconnaissance du droit à un délai raisonnable est constitutive d'un fonctionnement defectueux du service public de la justice, d'une faute qui ouvre droit à réparation ; la faute lourde n'est pas exigée.

C'est à peu près ce qu'à jugé la Cour administrative d'appel de Paris, sans être très explicite. Vous le serez davantage puisque c'est votre objectif, objectif, disons le quand même, partagé par l'auteur du pourvoi.

Par ces motifs nous concluons au rejet du recours.

Annexe

Conseil d'Etat, Assemblée, 28 juin 2002

Ministre de la Justice c/ Magiera

Recours par lequel le garde des Sceaux, ministre de la Justice demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler, sans renvoi, l'arrêt en date du 11 juillet 2001 par lequel la Cour administrative d'appel de Paris a annulé le jugement du 24 juin 1999 du Tribunal administratif de Paris et a condamné l'Etat à verser à M. Pierre Magiera une indemnité de 30 000 F à raison du préjudice né du délai excessif de jugement d'un précédent litige et une somme de 10 000 F au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

2°) de rejeter la requête présentée par M. Magiera devant la Cour administrative d'appel de Paris ;

Vu les autres pièces du dossier ; Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; Vu le code de justice administrative ;

Considérant que, par l'arrêt attaqué, la Cour administrative d'appel de Paris, après avoir constaté que la procédure que M. Magiera avait précédemment engagée à l'encontre de l'Etat et de la société « La Limousine » et qui avait abouti à la condamnation de ces défendeurs à lui verser une indemnité de 78 264 F, avait eu une durée excessive au regard des exigences de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, a condamné l'Etat à verser à M. Magiera une indemnité de 30 000 F pour la réparation des troubles de toute nature subis par lui du fait de la longueur de la procédure ;

Sur la régularité de l'arrêt attaqué :

Considérant que l'arrêt énonce avec précision les raisons pour lesquelles la Cour a estimé que

la durée de la procédure avait été excessive et que l'Etat devait réparation à M. Magiera du préjudice qui avait pu en résulter ; que la cour administrative d'appel a ainsi suffisamment motivé sa décision ;

Sur la légalité de l'arrêt attaqué :

Sur le moyen relatif aux conditions d'engagement de la responsabilité de l'Etat :

Considérant que le garde des Sceaux, ministre de la Justice, soutient, d'une part, que la Cour a commis une erreur de droit en estimant la responsabilité de l'Etat automatiquement engagée dans le cas où la durée d'une procédure aurait été excessive, d'autre part, qu'elle a commis une autre erreur de droit ainsi qu'une dénaturation des pièces du dossier en ce qui concerne les critères qu'elle a retenus pour juger anormalement longue la durée de la procédure en cause ;

Considérant qu'aux termes de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) » ; qu'aux termes de l'article 13 de la même Convention : « toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente convention, ont été violés a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles » ;

Considérant qu'il résulte de ces stipulations, lorsque le litige entre dans leur champ d'application, ainsi que, dans tous les cas, des principes généraux qui gouvernent le fonctionnement des juridictions administratives, que les justiciables ont droit à ce que leurs requêtes soient jugées dans un délai raisonnable ;

Considérant que si la méconnaissance de cette obligation est sans incidence sur la validité de la décision juridictionnelle prise à l'issue de la procédure, les justiciables doivent néanmoins pouvoir en faire assurer le respect ; qu'ainsi lorsque la méconnaissance du droit à un délai raisonnable de jugement leur a causé un préjudice, ils peuvent obtenir la réparation du dommage ainsi causé par le fonctionnement défectueux du service public de la justice ;

Considérant qu'après avoir énoncé que la durée de la procédure avait été excessive, la cour administrative d'appel en a déduit que la responsabilité de l'Etat était engagée vis-à-vis de M. Magiera ; que, ce faisant, loin de violer les textes et les principes sus-rappelés, elle en a fait une exacte application ;

Considérant que le caractère raisonnable du délai de jugement d'une affaire doit s'apprécier de manière à la fois globale -compte tenu, notamment, de l'exercice des voies de recours- et concrète, en prenant en compte sa complexité, les conditions de déroulement de la procédure et, en particulier, le comportement des parties tout au long de celle-ci, mais aussi, dans la mesure où la juridiction saisie a connaissance de tels éléments, l'intérêt qu'il peut y avoir, pour l'une ou l'autre, compte tenu de sa situation particulière, des circonstances propres au litige et, le cas échéant, de sa nature même, à ce qu'il soit tranché rapidement ;

Considérant que pour regarder comme excessif le délai de jugement du recours de M. Magiera, la Cour administrative d'appel de Paris énonce que la durée d'examen de l'affaire devant le Tribunal administratif de Versailles a été de sept ans et six mois pour « une requête qui ne présentait pas de difficulté particulière » ; qu'en statuant ainsi, la Cour, contrairement à ce que soutient le ministre, a fait une exacte application des principes rappelés ci-dessus ;

Sur le moyen relatif aux conditions d'appréciation de l'existence d'un préjudice :

Considérant que le garde des Sceaux, ministre de la Justice, soutient que la Cour ne pouvait se borner à constater « une inquiétude et des troubles dans les conditions d'existence » mais devait rechercher si un préjudice pouvait être caractérisé compte tenu de la nature et de

l'enjeu du litige ainsi que de l'issue qui lui avait été donnée ;

Considérant que l'action en responsabilité engagée par le justiciable dont la requête n'a pas été jugée dans un délai raisonnable doit permettre la réparation de l'ensemble des dommages tant matériels que moraux, directs et certains, qui ont pu lui être causés et dont la réparation ne se trouve pas assurée par la décision rendue sur le litige principal ; que peut ainsi, notamment, trouver réparation le préjudice causé par la perte d'un avantage ou d'une chance ou encore par la reconnaissance tardive d'un droit ; que peuvent aussi donner lieu à réparation les désagréments provoqués par la durée abusivement longue d'une procédure lorsque ceux-ci ont un caractère réel et vont au-delà des préoccupations habituellement causées par un procès, compte tenu notamment de la situation personnelle de l'intéressé ;

Considérant que la Cour administrative d'appel de Paris a estimé, par une appréciation souveraine, que M. Magiera avait subi, du fait de l'allongement de la procédure, « une inquiétude et des troubles dans les conditions d'existence » dont elle a chiffré la somme destinée à en assurer la réparation à 30 000 F ; qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que, contrairement à ce que soutient le ministre, la Cour administrative d'appel de Paris n'a pas commis d'erreur de droit ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le garde des Sceaux, ministre de la Justice, n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris en date du 11 juillet 2001 ;... [rejet]

(M^{me} Vialettes, *rapporteur* ; M. Lamy, *commissaire du gouvernement*).

Mots clés :

RESPONSABILITE * Service public * Service public de la justice * Procès équitable * Délai raisonnable * Faute simple

DROIT ET LIBERTE FONDAMENTAUX * Procès équitable * Délai raisonnable * Responsabilité de l'Etat