
AUTEURS : **DEGUERGUE** Maryse
 ALBERT Nathalie
 MUNOZ Frédérique
 Université de Paris XII Val-de-Marne

INSTITUT :

2001

DATE :

PUBLICATIONS :

Dans le domaine foisonnant de la responsabilité administrative, la responsabilité de l'Etat du fait de la justice est traditionnellement considérée comme relevant des régimes législatifs de responsabilité, trois lois essentielles étant venues en 1895, 1970 et 1972 reconnaître le principe de cette responsabilité pour certains dommages causés par l'exercice de la justice, mission de souveraineté par essence, à savoir les erreurs judiciaires, les détentions provisoires injustifiées, les dysfonctionnements et les dénis de justice. Etant donné le mouvement de démocratisation et de transparence de l'Etat, la réflexion a été amorcée par la question de savoir si le service public de la justice était un service public comme les autres et devait, non seulement être responsable de toutes ses fautes, mais encore indemniser toutes les conséquences dommageables des risques présentés par ses activités.

Juridiquement, **trois problèmes spécifiques** se posaient. Tout d'abord, les lois précitées avaient prévu des régimes de responsabilité relevant des catégories du droit administratif - le risque social d'erreur judiciaire ou de détentions provisoires injustifiées et la faute lourde consécutive aux dysfonctionnements du service et aux dénis de justice -, tout en consacrant la compétence des tribunaux judiciaires pour en connaître. On pouvait penser que cette dissociation de la compétence et du fond était à l'origine, au moins partiellement, d'un engagement peu fréquent de la responsabilité de l'Etat du fait de la justice. Ensuite, le mouvement d'abandon de la faute lourde au profit de la « faute de nature à » engager la responsabilité de l'administration, initié par le Conseil d'Etat pour les autres services publics régaliens, comme la police ou le fisc, et les services présentant des difficultés particulières d'exécution, comme le service médical, la lutte contre les incendies ou les opérations de sauvetage, conduisait à s'interroger sur l'opportunité de ranger la faute lourde de la justice au tiroir des accessoires surannés de la souveraineté. Enfin, le consensus, entretenu par la démocratie d'opinion et relatif à l'extension de la responsabilité de l'Etat du fait du service de la justice, devait-il aller jusqu'à reconnaître cette responsabilité du fait de la fonction juridictionnelle elle-même et jusqu'à revenir à une responsabilité personnelle et pécuniaire des magistrats pour les fautes dommageables commises dans l'exercice de leurs fonctions, alors que la prise à partie avait été abolie en 1970 ?

Dès lors, une éventuelle contradiction est apparue : comment concilier l'abandon de la faute lourde imputable au service de la justice avec la nécessaire résurgence de la faute lourde des magistrats, dont on ne saurait engager la responsabilité personnelle pour de simples fautes de service. En conséquence, **trois objectifs** se sont logiquement imposés. En premier lieu, conduire une étude comparée des systèmes juridiques les plus proches du nôtre afin d'identifier peut-être des

solutions transposables au cas français. En deuxième lieu, montrer que l'exigence de la faute lourde ne correspond plus aux standards européens et français de protection des justiciables et examiner si, dans la jurisprudence des tribunaux judiciaires, il n'y avait pas déjà un frémissement en faveur d'une acception plus large de la faute lourde, étant observé que la Cour de cassation ne peut pas l'abandonner purement et simplement de façon prétorienne, comme peut le faire le Conseil d'Etat qui ne reconnaît pas la loi de 1972 applicable aux juridictions administratives. Or, il est advenu qu'au cours de la recherche la Cour de cassation a élargi notablement sa conception de la faute lourde du service de la justice, tout en maintenant l'exigence toujours formulée dans la loi. En troisième lieu, faire progresser la réflexion sur les deux questions les plus ardues : d'une part, trouver les voies d'une admission de la responsabilité du fait de la fonction juridictionnelle, véritable « noeud gordien » de la responsabilité du fait de la justice, notamment en trouvant des arguments pour faire tomber les obstacles traditionnels à son admission. D'autre part, examiner les tenants et les aboutissants de la responsabilité personnelle des magistrats, laquelle existe théoriquement par la voie de l'action récursoire de l'Etat et plus concrètement par la voie de l'action disciplinaire, toujours préférée jusqu'ici, à supposer d'ailleurs qu'un renforcement de cette responsabilité personnelle soit souhaitable.

Les multiples réformes envisagées dans le domaine de la justice, qu'elles aient été finalement abandonnées ou adoptées, ont dicté, dans une certaine mesure, les **quatre thèmes d'études** retenus et les **choix méthodologiques** effectués.

L'étude de droit comparé, malgré ses embûches, devait englober la responsabilité de l'Etat et la responsabilité des juges. Le choix des Etats - Allemagne, Belgique, Espagne, Italie - a été opéré pour des considérations tenant à l'identité de l'organisation juridictionnelle, ces pays connaissant la dualité de juridiction mais réservant, comme la France, et à quelques exceptions près, à la compétence judiciaire le soin d'engager la responsabilité de l'Etat du fait de la justice.

L'étude de l'indemnisation des détentions provisoires injustifiées ou des détentions des condamnés, victimes d'une erreur judiciaire, s'est révélée indispensable, non pas en raison du régime de la responsabilité sans faute qui n'a jamais été remis en cause depuis 1895, mais en raison d'une réforme annoncée, et effectivement votée le 15 juin 2000, qui a rendu l'indemnisation de droit et a introduit un double degré de juridiction dans la procédure. Ces changements, parmi d'autres, ont paru nécessiter, d'abord une approche théorique, afin de replacer la réforme dans la perspective des transformations de la responsabilité de l'Etat du fait de la justice pénale, ensuite une approche empirique par une étude de cas relative à la jurisprudence de la commission nationale d'indemnisation durant cette période charnière 1999-2001. Il a été cependant impossible, car prématuré, d'analyser l'effet du double degré de juridiction, les cours d'appel n'ayant pas encore rendu de décisions sur de telles demandes d'indemnisation.

L'étude des dysfonctionnements de la justice - les dénis de justice étant fort rares - devait comporter aussi un volet empirique, destiné à expliquer pourquoi la responsabilité de l'Etat de ce fait était de plus en plus souvent invoquée par les justiciables, malgré la preuve de la faute lourde à apporter, et engagée par les juridictions judiciaires. D'un point de vue dogmatique, elle devait aussi montrer les limites de l'exigence de la faute lourde et ouvrir la brèche vers une reconnaissance de la responsabilité du fait de la fonction juridictionnelle, en analysant comment l'indépendance des juges, l'existence de voies de recours et l'autorité de la chose jugée y mettent un obstacle, réputé jusque là insurmontable.

L'étude de la responsabilité de l'Etat à la responsabilité personnelle des magistrats s'est avérée indispensable, préalablement à toute étude plus approfondie sur la responsabilité personnelle, sous sa forme disciplinaire, que connaissent déjà les magistrats. Elle devait montrer la contradiction dans laquelle est enfermée la volonté de l'Etat d'indemniser directement les victimes d'un dysfonctionnement de la justice, dans les mêmes conditions que pour les autres services publics, et la volonté de sanctionner le magistrat fautif, tout en ne voulant (ou pouvant) pas exercer l'action récursoire, que le juge administratif lui a reconnue à l'encontre de tous les agents publics ayant commis une faute personnelle dans l'exercice de leurs fonctions. La résolution de cette contradiction se trouve dans la répression disciplinaire, privilégiée par l'Etat, et dont les particularités devaient ressortir.

Enfin, la technique des entretiens avec des personnalités, acteurs du système, a été jugée utile, afin d'atténuer le caractère nécessairement théorique et universitaire de la plupart des contributions et de recueillir leur sentiment, particulièrement sur les deux questions les plus controversées de la responsabilité du fait de la fonction juridictionnelle et de la responsabilité personnelle des magistrats.

Sur le plan des résultats, l'étude de droit comparé a montré ses limites, car, dans tous les pays étudiés, la responsabilité de l'Etat ne connaît pas la maturité à laquelle elle a accédé en France. De façon générale, soit elle est sectorielle et empirique (Allemagne, Belgique), soit elle est globale et dogmatique (Espagne, Italie). Néanmoins, dans les détails, certaines particularités peuvent nourrir la réflexion dans la perspective d'une évolution de notre système.

Ainsi, concernant l'indemnisation des détentions provisoires, certaines règles visent à alléger le poids des réparations pour les finances publiques. En Allemagne par exemple, la responsabilité de l'Etat est automatique, mais n'est engagée qu'au-delà des six premiers mois de détention et encore la réparation est-elle forfaitaire par jour de détention. Dans le même ordre d'idées, en Italie, la réparation des préjudices subis n'est pas intégrale et un plafond maximum est prévu par la loi. Enfin, en Belgique une distinction est faite entre les détentions irrégulières, dont les conséquences dommageables sont réparées suivant le régime de la faute, et les détentions « inopérantes » dont les conséquences dommageables sont réparées sans faute. En Espagne, le principe de la responsabilité est encore trop récent dans ce domaine et son régime n'est pas encore complètement clarifié.

Concernant les dysfonctionnements du service de la justice, ils ne sont pas, dans la majorité des pays étudiés, perçus de façon spécifique par rapport à -ceux des autres services (Allemagne, Espagne, Italie). En revanche, en Belgique, le principe de la responsabilité, bien que proclamé récemment par la Cour de cassation de façon prétorienne, l'a été dans sa plénitude, puisque a été admise la responsabilité du fait de la fonction juridictionnelle, sans condition de gravité ni de la faute, ni du préjudice. Il est intéressant de relever que la Cour de cassation belge a expliqué le moyen de contourner l'obstacle de l'autorité de la chose jugée: il suffit qu'une deuxième décision juridictionnelle, passée en force de chose jugée, décide que la première, erronée et dommageable, n'est plus revêtue de cette autorité. Surtout, il est **important de souligner qu'elle considère que l'erreur d'interprétation du droit par un magistrat** n'est pas constitutive d'une faute, ce qui revient, non seulement à réserver au juge un large pouvoir d'interprétation, mais encore à trouver une cause justificative de l'erreur dans l'obscurité ou la complexité des lois.

Concernant les relations entre la responsabilité de l'Etat et celle des magistrats, la

première est directe et la seconde indirecte, après exercice de l'action récursoire par l'Etat, dans la majorité des systèmes. Cependant, celle-ci est parfois limitée par les textes aux cas de faute intentionnelle ou de négligence grossière du juge (Allemagne). La responsabilité disciplinaire peut être marquée, comme en France, par la distinction entre les magistrats du siège et du parquet, et être juridictionnalisée ou hiérarchique suivant les cas (Allemagne). L'Espagne connaît le système le moins protecteur en raison d'une classification des fautes, que l'on peut qualifier d'ouverte puisqu'elle ne comprend que trois catégories - fautes très graves, graves et légères - (classification voisine de celle qui existe en Italie), et en raison des recours et de la procédure qui sont communs à tous les fonctionnaires.

L'évolution de la législation française sur l'indemnisation des détentions injustifiées présente deux traits saillants : d'une part, elle satisfait désormais aux exigences du procès équitable ; d'autre part, l'automatisme de la réparation, qui est maintenant un droit aussi bien en cas d'erreur judiciaire qu'en cas de détention provisoire injustifiée, introduit un élément de

garantie sociale dans un système qui reste attaché à la responsabilité, puisque les préjudices matériels et moraux sont évalués *in concreto* et réparés intégralement, ce à quoi les divers acteurs semblent très attachés, même l'Agent Judiciaire du Trésor!

Il n'en demeure pas moins que subsistent deux failles dans le système français, au demeurant plus perfectionné que les autres. La première tient à l'ignorance des dommages liés à la garde à vue, qui est aussi une privation de liberté. La seconde tient à l'incomplétude de

l'uniformisation réalisée dans l'indemnisation de toutes les victimes d'une détention injustifiée. En effet, les proches du détenu provisoire acquitté, relaxé ou bénéficiaire d'un non-lieu ne peuvent pas obtenir réparation de leur préjudice moral, alors que ceux d'un condamné, innocenté après la révision de son procès, peuvent l'obtenir. Or, on ne voit pas la différence de situation dans le désarroi de la famille de l'un et de l'autre qui justifie une telle différence de traitement. Ce n'est d'ailleurs pas la seule : l'étude de cas fait apparaître que l'indemnité accordée au titre du préjudice moral n'est proportionnée à la durée de la détention que jusqu'à trois mois d'incarcération; au-delà, l'indemnité subit un effet de seuil accentué à partir de deux années de détention. Les juges admettraient-ils implicitement qu'il y a une accoutumance à la prison ?

Au regard de cette responsabilité sans faute pour les détentions injustifiées, l'exigence de la faute lourde pour engager **la responsabilité de l'Etat du fait des dysfonctionnements de la justice** paraît anachronique. **Que la responsabilité du fait de la fonction juridictionnelle, véritable** « noeud gordien », n'ait été que rarement isolée par la doctrine, est révélateur des réticences à admettre qu'une décision de justice contienne une faute lourde. Certes, les arguments traditionnels de l'indépendance des juges, de l'existence des voies de recours et de l'autorité de la chose jugée demeurent recevables. Pourtant, le Conseil d'Etat en 1978 n'a pas exclu cette responsabilité pour les fautes lourdes contenues dans des décisions juridictionnelles non définitives, même si par la suite il n'a jamais reconnu positivement l'existence de telles fautes. La question se pose de savoir si l'assouplissement des conditions de la qualification de la faute lourde réalisé par l'arrêt Bolle de la Cour de cassation ouvre la voie à l'admission de la responsabilité du fait de la fonction juridictionnelle. Il est certain que, sous couvert de la faute lourde, toujours exigée conformément au texte de l'article L. 781-1, « la 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 » s'apparente fort à la faute simple, En outre, la référence large à la mission du service public de la justice ne semble pas exclure la fonction juridictionnelle du champ de la responsabilité, d'autant que s'impose progressivement l'existence d'un droit subjectif à la protection juridictionnelle des citoyens, dont les premiers linéaments se dessinent par la reconnaissance d'un déni de justice, lorsque les délais raisonnables de jugement sont dépassés.

Le passage de la responsabilité de l'Etat à celle des magistrats pose la question plus générale de savoir si les juges sont ou doivent être des fonctionnaires comme les autres. Ils le sont dans la mesure où l'Etat n'exerce jamais son action récursoire à leur encontre, avec cette différence toutefois que le citoyen n'a pas le choix d'actionner ou l'Etat ou le magistrat et doit obligatoirement intenter son action contre l'Etat. Celui-ci préfère donc engager la responsabilité disciplinaire des magistrats, laquelle se caractérise par un trait commun à toute la répression disciplinaire, à savoir l'absence d'énumération des fautes disciplinaires et leur définition en creux au vu des sanctions infligées, et par un trait spécifique qui réside dans l'inégalité de traitement des magistrats, pourtant tous membres d'un même corps. En effet, le Conseil Supérieur de la Magistrature est tantôt autorité administrative, tantôt juridiction en matière disciplinaire, puisqu'il ne rend que des avis sur les poursuites diligentées à l'encontre des magistrats du parquet et qu'il rend des jugements sur celles diligentées à l'encontre des magistrats du siège. Or, si la récente loi organique du 25 juin 2001 met fin au monopole du Garde des Sceaux pour déclencher les poursuites, elle maintient une différence de traitement entre les deux catégories de magistrats, les Présidents de cours d'appel et de tribunaux supérieurs d'appel ne pouvant engager les poursuites qu'à l'encontre des magistrats du siège. Une occasion a donc été manquée de couper quelques fibres du cordon ombilical qui relie le parquet au Garde des Sceaux.

S'interroger sur le renforcement de la responsabilité personnelle des magistrats pose le problème plus général de savoir si ce sont des professionnels du droit comme les autres. Autrement dit, la nécessaire transparence et la supposée compétence dans l'exercice des fonctions doivent-elles aller jusqu'à permettre aux justiciables d'assouvir leur soif de vengeance, comme à l'égard de n'importe quel prestataire de service, en leur ouvrant la possibilité de déclencher des poursuites contre les magistrats par le biais d'une commission nationale des plaintes ? Comme le suggère un entretien, il serait sans doute plus sage d'examiner le contenu des plaintes, dont sont régulièrement saisis les chefs de cours, avant d'ouvrir cette boîte de Pandore.

Les réflexions ouvertes par l'étude de ces différents thèmes peuvent se résumer sous trois rubriques :

- les enseignements du droit comparé conduisent à s'interroger sur le point de savoir s'il ne faudra pas un jour, pour des considérations budgétaires, mettre un frein au flot montant des demandes d'indemnisations en matière de détentions injustifiées, à moins que le nombre des détentions provisoires diminue notablement dans l'avenir. A cet égard, la question, souvent posée dans les entretiens, de l'instauration d'un fonds d'indemnisation, qui déchargerait les juridictions de la connaissance des actions en indemnisation et qui nécessairement appliquerait un certain barème, n'a pas soulevé l'enthousiasme.

- Ils montrent aussi que ce qui est inconcevable en France - la responsabilité du fait de la fonction juridictionnelle - est admissible ailleurs et que l'obstacle de l'autorité de la chose jugée peut être levé. Suite à l'assouplissement des conditions d'admission de la faute lourde décidé par la Cour de cassation française dans le domaine plus large des dysfonctionnements de la justice, faut-il aller jusqu'à envisager à terme l'éventualité de la responsabilité sans faute, spécifiquement du fait de l'exercice de la fonction juridictionnelle, qui présenterait l'avantage de ne pas jeter l'opprobre sur la juridiction ou les magistrats qui se seraient trompés ? En d'autres termes, pourrait-on admettre le risque social d'erreur consécutif à la complexité, voire à l'obscurité, du droit ? Là encore, les magistrats des deux ordres, interrogés sur ce point, n'admettent qu'avec une extrême réserve le principe même de la responsabilité du fait de la fonction juridictionnelle.

- Enfin, si on hésite à renforcer la responsabilité personnelle des magistrats pour les fautes graves commises dans l'exercice de leurs fonctions, peut-être leur légitimité (ou leur besoin accru de légitimation comme en Espagne) en souffrira-t-elle à terme. C'est une banalité de rappeler qu'en démocratie l'indépendance et le pouvoir ont pour corollaire la responsabilité. Déjà, est-il plausible de voir dans la lutte effrénée contre la corruption, à laquelle certains se livrent, un palliatif, trouvé par les magistrats eux-mêmes, à leur absence de responsabilité et un exutoire à leur besoin de reconnaissance par la société.

A tous ces problèmes, il n'y a pas de solution radicale ni de remède qui ne soit équilibré. La justice est symboliquement représentée par la balance, dont le fléau cherche perpétuellement à être en équilibre et que le moindre soubresaut compromet. Le sentiment dominant des personnes interrogées est qu'un équilibre est actuellement atteint, qu'on ne saurait toucher qu'avec d'innombrables précautions. Les réformes législatives ponctuelles et la souplesse de la jurisprudence semblent donc toujours préférables pour progresser sur la voie d'un meilleur droit à une réforme de grande envergure.