

1. La responsabilité du fait de service public de la justice

La justice est un service public soumis à une exigence de bonne administration : c'est un objectif de valeur constitutionnelle (Conseil constitutionnel (CC) 3 déc. 2009, Loi organique relative à l'article 67-1 de la Constitution).

La responsabilité du fait de ce service a connu un développement majeur depuis une quinzaine d'années sous l'influence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), la Cour européenne des droits de l'homme (Cour. EPD) consacrant le droit à un délai raisonnable de jugement, au titre du droit à un procès équitable (art. 6 §1).

Il convient de distinguer entre service public de la justice judiciaire (1) et service public de la justice administrative (2).

1. La responsabilité du fait de fonctionnement de la justice judiciaire

relève de l'ordre judiciaire, notamment à son organisation (Tribunal des conflits (TC) 1952, Préfet de la Guyane).

La loi prévoit deux types de régime, le responsable étant l'État dans tous les cas.

D'une part, le code de procédure pénale (art. 149 et 150) prévoit un régime de responsabilité sans faute au bénéfice de personnes placées en détention provisoire et dont la culpabilité a ensuite été écartée par un jugement d'acquiescement ou de relaxe.

D'autre part, l'article L 161-1 du code de l'organisation judiciaire, issu d'une loi de 5 juillet 1976, prévoit un régime de responsabilité de l'État par faute lourde ou déni de justice, ces conditions étant toutefois interprétées avec souplesse par la jurisprudence de la Cour de cassation (As. plén. 2001, Bolla-Larochette).

Enfin, les collaborateurs occasionnels du service public de la justice judiciaire bénéficient d'un régime de responsabilité sans faute par risque : le juge judiciaire applique alors la règle

de droit public (Cass. Civ. 1956 Trison public contre Giny).

2. La responsabilité du fait du service public de la justice administrative incombait à l'État (Conseil d'État (CE), Sect. 2004, 9^{me} Popin). Longtemps écartée (CE Arr. 1969 L'Étang), elle est aujourd'hui régie par les principes généraux de responsabilité de la puissance publique (CE Arr. Darmant, 1978).

Cette responsabilité peut d'abord être engagée par faute simple de fait de la durée excessive de la procédure (CE Arr. 2002, Magiera). Le Conseil d'État est alors compétent en premier et dernier ressort (article R 311-1, 7^o du code de justice administrative (CJA)). Les particuliers publiquement autres que l'État bénéficient de ce régime (CE Sect. 2009, Ville de Brest), lequel joue également par les procédures de sursis à exécution des jugements (CE 2013, Barelbon).

Dans tous les autres cas, la responsabilité de l'État ne peut être engagée que par faute lourde (arrêt Darmant précité). Le contenu même d'une décision judiciaire ne peut engager cette responsabilité, sauf violation manifeste d'une disposition de droit communautaire conférant des droits aux particuliers (CE 2008, Gebas, qui tire les conséquences de l'arrêt Köbler de la Cour de justice des Communautés européennes de 2003).

Enfin, la responsabilité de l'État peut être engagée du fait de la durée excessive de procédure devant les deux ordres de juridiction, soit en raison de difficultés à déterminer l'ordre judiciaire compétent (TC 2008, Bernardet) soit parce que la procédure relève successivement des deux ordres comme en matière d'expropriation (TC 2013, Gentili).

En conclusion, ces avancées jurisprudentielles marquent un progrès pour les justiciables et l'effectivité du droit au recours.

2. Quel contrôle le juge exerce-t-il sur les lois de validation ?

Une loi de validation est une loi dont l'objet est de valider soit un acte administratif dont le juge administratif est saisi, soit un acte administratif pris sur le fondement d'un acte administratif annulé, et qui encadre l'annulation pour défaut de base légale.

Ce type de loi fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité (1) et de conventionnalité (2).

1. Les lois de validation peuvent ^{d'abord faire} l'objet d'un contrôle de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel, dans le cadre soit du contrôle a priori (article 61 de la Constitution) soit d'une question prioritaire de constitutionnalité (article 61-1 de la Constitution).

De telles lois portent en effet atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la DDHC relatif à la garantie des droits. Elles sont également ^{devoir} rétroactives, même si le principe de non rétroactivité ^{n'est} consacré qu'en matière répressive (article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC)).

À cet égard, le Conseil constitutionnel exige désormais un "motif impérieux d'intérêt général" (CC 2014, SEZARL PJA), terminologie qui s'est substituée à l'ancien "but d'intérêt général suffisant", par analogie avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Ce motif peut par exemple consister en le souci de l'États de limiter les atteintes à la sécurité juridique résultant de l'annulation d'un acte administratif, qui a un effet rétroactif, même si le pouvoir de modulation dans le temps des effets d'une annulation peut permettre de surmonter ce type de difficultés (CE, Ass, 2004, Association AC!).

2. Les juridictions judiciaire et administrative exercent également un contrôle de contentieux des lois de validation, contrôle que le juge administratif accepte d'exercer depuis l'arrêt Nicolo (CE Arr. 1989) même en les lois postérieures.

Au titre, tout d'abord, du contentieux de la légalité, le juge administratif contrôle l'absence d'atteinte excessive aux droits à un procès équitable (Con. EDH art. 6 § 1) et à un recours juridictionnel effectif (Con. EDH art. 13).

Il exige à cet égard un motif impérieux d'intérêt général (CE Arr. 2005, Provin), conformément à la jurisprudence de la Cour européenne de droits de l'homme.

Par ailleurs, dans le cadre du contentieux de la responsabilité, une loi de validation inconvenante peut conduire à la mise en jeu de la responsabilité de l'État sans faute, en raison de la violation par le législateur des engagements internationaux de la France (CE Arr. 2007, Gardedieu).

En définitive, le judiciaire n'est donc pas démunie face à une loi de validation, même si en principe l'intervention d'une telle loi en cours de procès conduit le juge à ne pas annuler un acte administratif même entaché d'illegalité.

3. Les opérations complexes

La théorie dite des opérations complexes est une notion particulière du droit administratif (1) qui emporte certaines conséquences au plan contentieux (2).

1. Les opérations complexes sont des opérations faisant intervenir successivement plusieurs actes administratifs, les premiers étant pris en vue de l'adoption des suivants : l'ensemble présente un lien de nécessité et de cohérence.

Ce type d'opérations se rencontre principalement en deux domaines.

D'une part, en matière d'expropriation par cause d'utilité publique, les principaux actes de la phase administrative, à savoir la déclaration d'utilité publique et l'arrêté de cessibilité, forment une opération complexe.

D'autre part, forment également une telle opération, en matière de fonction publique, la délibération de jury arrêtant le résultat d'un concours d'entrée et les actes de nomination individuelle ultérieurs.

2. De telles opérations emportent certaines conséquences contentieuses.

D'abord, l'annulation de l'acte source peut conduire le juge administratif, saisi d'un recours contre l'acte qui lui est consécutif, à prononcer son annulation par erreur de droit en raison de l'absence de base légale.

En outre, la théorie des opérations complexes déroge aux principes applicables en matière de recevabilité de l'exception tirée de l'illégalité d'un acte administratif non réglementaire (CE Sect. avis contentieux 2013, Okasun).

L'exception sera recevable alors même que l'acte source, de nature non réglementaire, est devenu

définitif. Tel est le cas par exemple lorsque le requérant invoque, à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir contre l'acte de cession, l'illégalité par voie d'exception de la déclaration d'utilité publique.

(Suite à l'interlocutoire n°2)

Ne rien inscrire dans cet emplacement

4. La sortie d'un bien du domaine public

La sortie d'un bien du domaine public obéit à un certain formalisme (1). Elle emporte des conséquences essentielles par la protection du bien (2).

1. Contrairement à l'entrée d'un bien dans le domaine public, qui pour des raisons de protection résulte de sa seule affectation, la sortie du domaine public nécessite, à la fois, une désaffectation de fait (le bien n'est plus affecté à l'utilité publique) et un acte formel de déclassement pris par l'autorité administrative compétente. Ces deux conditions sont cumulatives.

A cet égard, le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) a assoupli ce régime afin de faciliter la gestion des biens publics : il permet désormais à l'autorité compétente de prononcer le déclassement par anticipation lorsque la désaffectation matérielle est certaine dans un certain délai. La sortie du domaine public sera alors effective lorsque le bien sera effectivement désaffecté.

2. Dès lors que le bien sort du domaine public, il perd la protection qui s'attache au régime de la domanialité publique, c'est à dire les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public aujourd'hui consacrés par l'article L311-1 du CG3P. Le bien ne bénéficie plus, par ailleurs, du régime de

contraintes de grande voirie ou de voirie nouvelle qui protège l'intégrité et l'affectation des biens de dépendance du domaine public.

Par conséquent, le bien sorti du domaine public entre dans le 'domaine privé' de la personne publique propriétaire, qui pourra en disposer notamment par voie de cession.

C'est précisément cette conséquence essentielle qui justifie que la sortie exige à la fois la désaffectation et le déclassement.

Le juge administratif, à cet égard, est seul compétent pour se prononcer si un bien n'appartient plus au domaine public pour entrer dans le domaine privé (TC 1980 Résidence SCIF des Perriers).

L'ensemble de ces solutions traduit la volonté du législateur et du juge administratif de protéger les biens du domaine public.