



RAPPORT AU PARLEMENT

2021 pour l'année 2020

En exécution de l'article 22 de la loi organique n°2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats

Le présent rapport a pour objet d'exposer, au titre de l'année civile 2020, les actions en responsabilité engagées contre l'Etat du fait du fonctionnement défectueux du service de la justice. Il présente les décisions définitives condamnant l'Etat à ce titre, devant les juridictions judiciaires internes (1) et la Cour européenne des droits de l'Homme (2), ainsi que les suites réservées à ces décisions (3).

Le contentieux est traité, au sein du ministère de la justice, par le secrétariat général qui dispose à cette fin d'une sous-direction des affaires juridiques dédiée, dont l'un des bureaux traite des contentieux judiciaire et européen.



Sommaire :

| | |
|--|-----------|
| 1. Les recours devant les juridictions judiciaires pour fonctionnement défectueux du service public de la justice | 3 |
| 1.1. Propos introductifs | 3 |
| 1.2. Généralités concernant les actions engagées et les décisions rendues | 3 |
| 1.2.1. Généralités concernant les actions engagées à l'encontre de l'Etat | 4 |
| 1.2.2. Généralités concernant les décisions rendues | 4 |
| 1.3. Typologie des condamnations | 5 |
| 1.3.1. Typologie des condamnations en fonction de leur origine | 5 |
| 1.3.2. Typologie des condamnations en fonction de la matière | 7 |
| 1.3.3. Les fautes simples | 10 |
| 1.3.4. Les fautes lourdes | 10 |
| 2. Les recours devant la Cour européenne des droits de l'Homme | 13 |
| 2.1. Propos introductifs | 13 |
| 2.2. Chiffres généraux | 13 |
| 2.3. Constats de violation | 14 |
| 2.3.1. Décisions de radiation résultant de transactions ou de reconnaissance de la violation par le Gouvernement | 15 |
| 2.3.2. Arrêts de violation | 15 |
| 2.4. Absence de constat de violation | 17 |
| 3. Les mesures prises pour remédier aux dysfonctionnements constatés | 17 |
| 3.1. Communication sur les condamnations prononcées | 17 |
| 3.1.1. Communication sur chaque condamnation prononcée | 17 |
| 3.1.2. Autres communications générales sur les dysfonctionnements | 18 |
| 3.2. Prévention des dysfonctionnements récurrents | 18 |
| 3.3. Suivi des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme | 19 |



1. Les recours devant les juridictions judiciaires pour fonctionnement défectueux du service public de la justice

1.1. Propos introductifs

En application des dispositions de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire, l'Etat est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service public de la justice. Sauf dispositions particulières, cette responsabilité n'est engagée uniquement pour faute lourde (par exemple pour la perte de scellés d'une procédure pénale), ou pour déni de justice en raison, par exemple, de délais déraisonnables de traitement des procédures.

Ce régime de responsabilité concerne uniquement l'usager du service public de la justice, le tiers à la procédure judiciaire ne pouvant engager uniquement la responsabilité sans faute de l'Etat pour rupture d'égalité devant les charges publiques, par exemple pour les dommages matériels occasionnés aux tiers lors de perquisitions menées dans le cadre d'opérations de police judiciaire.

La responsabilité de l'Etat est également susceptible d'être engagée pour faute simple à l'égard des personnes bénéficiant d'une mesure de protection juridique (tutelles, etc...), ainsi qu'à l'égard de leurs ayants droit.

Ces contentieux étant de nature pécuniaire, l'agent judiciaire de l'Etat dispose du monopole de la représentation de l'Etat pour toute action portée devant les tribunaux de l'ordre judiciaire et tendant à faire déclarer ce dernier créancier ou débiteur pour des causes étrangères à l'impôt et au domaine¹.

Dès lors, l'agent judiciaire de l'Etat est partie dans toutes les actions en responsabilité pour dysfonctionnement du service public de la justice judiciaire. Ce dernier transmet les assignations au ministère de la justice, qui produit des observations sur l'affaire aux fins de défense de l'Etat.

A la réception de l'assignation, le service en charge de ce contentieux au sein du ministère de la justice sollicite la cour d'appel dans le ressort de laquelle se trouve la juridiction à l'origine du dysfonctionnement allégué et, le cas échéant, la Cour de cassation. Chaque assignation fait donc l'objet d'une transmission aux chefs de cour de la juridiction concernée aux fins d'information, mais aussi de contribution sur les griefs du requérant.

Par suite, en cas de condamnation, le ministère de la justice informe systématiquement les chefs de cour (cf. *infra* partie 3).

1.2. Généralités concernant les actions engagées et les décisions rendues

Les actions en responsabilité contre l'Etat du fait d'un dysfonctionnement du service public de la justice constituent un contentieux en forte croissance depuis 2014 (au titre, notamment, des délais déraisonnables devant les juridictions prud'homales) et souvent complexe (en raison de la sensibilité des sujets de sociétés abordés ou de leur écho médiatique).

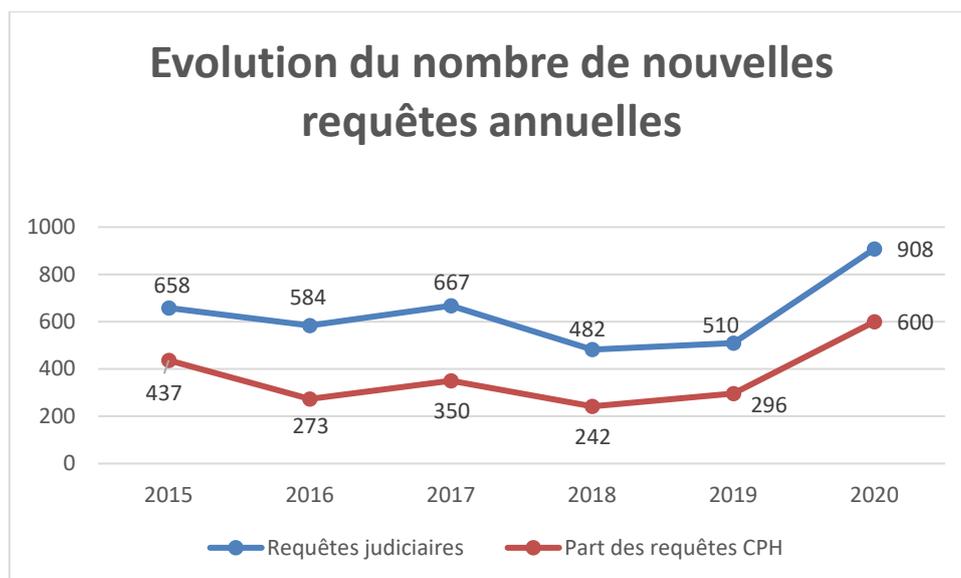
¹ Article 38 de la loi n° 55-366 du 3 avril 1955.

En 2020, le nombre de nouvelles assignations contre l'Etat présente une augmentation de 78% par rapport à 2019, contre une augmentation de 6% entre 2018 et 2019. En revanche, le nombre de décisions rendues enregistre une baisse significative de 17 %. Cette baisse s'explique essentiellement par la mise en place, au printemps 2020, des plans de continuité d'activité dans les juridictions dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

1.2.1. Généralités concernant les actions engagées à l'encontre de l'Etat

Au cours de l'année 2020, **908 nouvelles actions en responsabilité** ont été engagées contre l'agent judiciaire de l'Etat pour fonctionnement défectueux du service public de la justice, contre 510 en 2019.

L'augmentation massive du nombre de nouvelles actions s'explique en partie par le contentieux relatif à des délais déraisonnables devant les conseils de prud'hommes encore plus investi en 2020 par quelques barreaux, contentieux qui a augmenté de 103 % entre 2019 et 2020². Cependant, il doit être relevé que les autres contentieux en responsabilité ont également augmenté, au total, de 44 %³.



1.2.2. Généralités concernant les décisions rendues

Au cours de cette même année 2020, **426 décisions** mettant fin à l'instance ont été rendues dans des dossiers mettant en cause la responsabilité de l'Etat pour dysfonctionnement du service public de la justice judiciaire.

L'Etat a été **condamné à 249 reprises** et les requérants ont été **déboutés dans 149 décisions**.

² 296 assignations en 2019 contre 600 en 2020.

³ 214 assignations pour des contentieux autres que les délais déraisonnables devant les conseils de prud'hommes en 2019 contre 308 en 2020.



Les **28 autres décisions** mettent fin aux litiges pour d'autres motifs (irrecevabilité, péremption, radiation, etc.) sans statuer sur le fond du dysfonctionnement allégué.

Le montant total des sommes mises à la charge de l'Etat par les 249 décisions ayant donné lieu à sa condamnation s'élève à **1 975 018,00 euros**.

Le taux de condamnation ramené au nombre de décisions rendues est, en 2020, de 63 %. Ce taux de condamnation est de 88 % pour les décisions rendues en matière de délai déraisonnable. *A contrario*, les déboutés sont très majoritaires dans les actions engagées sur le fondement de la faute lourde ou simple : sur les 134 actions engagées sur un de ces deux fondements en 2020, seules 23 fautes lourdes et une faute simple ont été constatées, soit un taux de débouté de 82%. Le taux de condamnation est de 19% pour les décisions rendues en matière de faute lourde.

En 2019, 352 décisions avaient donné lieu à la condamnation de l'Etat pour fonctionnement défectueux du service de la justice. Le montant total des sommes mises à la charge de l'Etat était de **5 292 676,47 euros**, du fait de la part prépondérante prise par deux affaires particulièrement coûteuses, qui à elles seules représentaient 2 879 452,74 euros.

Ainsi, malgré la hausse des saisines, le nombre de condamnations a diminué de 29 % entre 2019 et 2020 et le montant des condamnations de 63 %.

La démarche engagée en 2019 pour développer les modes alternatifs de règlement des conflits a permis de faire aux requérants **18 nouvelles propositions de transaction en 2020**. Cette voie permet de mettre fin au litige et d'indemniser le requérant dans des dossiers où le dysfonctionnement et le montant du préjudice sont suffisamment établis.

Ont ainsi été signés **7 protocoles transactionnels, pour un montant total de 519 878 euros en 2020**, contre 2 en 2019. 10 protocoles transactionnels supplémentaires sont en cours de finalisation pour un montant total de 251 333 euros. Les dossiers peuvent concerner des enjeux financiers faibles ou élevés ; l'indemnisation la plus faible était de 1 850 euros et la plus forte de 210 000 euros.

1.3. Typologie des condamnations

1.3.1. Typologie des condamnations en fonction de leur origine

A l'origine du dysfonctionnement du service public de la justice se trouve le **fait générateur** susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat, qu'il y ait eu commission d'une faute ou non.

Ce fait générateur peut être :

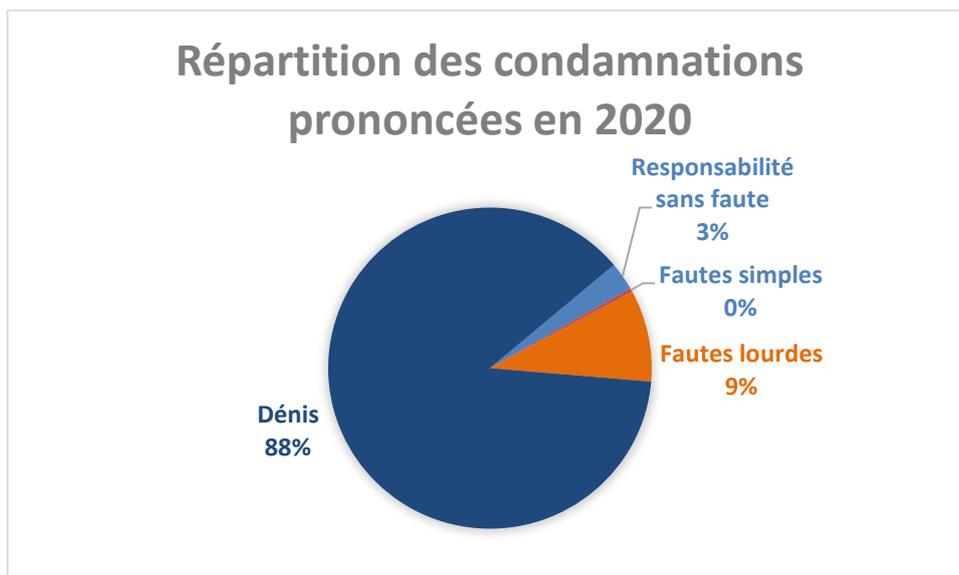
- Pour l'utilisateur du service public, une faute lourde (par exemple la perte d'une plainte) ou un déni de justice (par exemple un délai déraisonnable de traitement d'une mesure de procédure collective)⁴ ou une faute simple (par exemple un défaut de contrôle des comptes de gestion d'une mesure de protection)⁵ ;

⁴ Articles L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire et L.141-3 dudit code précisant que « il y a déni de justice lorsque les juges refusent de répondre aux requêtes ou négligent de juger les affaires en état et en tout d'être jugées ».

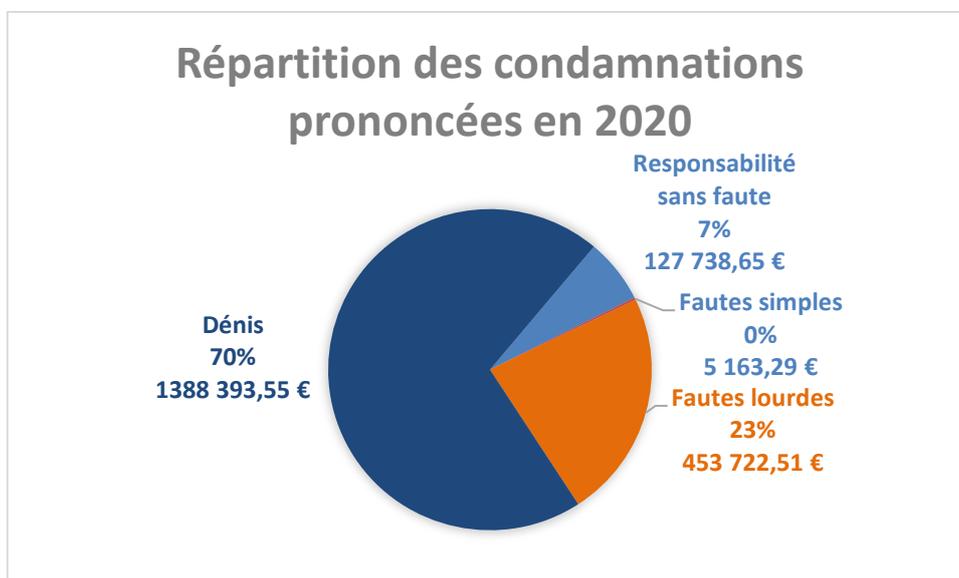
⁵ Cas où un texte spécial déroge à l'article L.141-1 du code de l'organisation judiciaire et prévoit une faute simple comme c'est le cas en matière de tutelles.

- Pour le tiers au service public de la justice, une absence de faute (régime de responsabilité sans faute, par exemple si une personne non visée par une procédure est blessée lors d'une interpellation)⁶.

Les décisions de condamnations prononcées à l'encontre de l'Etat sont, dans leur immense majorité, prononcées pour déni de justice⁷.



En outre, le déni de justice représente 70 % du coût financier des condamnations prononcées⁸.



⁶ La jurisprudence a développé, comme cela existait devant les juridictions administratives, un régime de responsabilité sans faute réservé au tiers du service public de la justice. Ainsi, le tiers à une procédure ne peut obtenir réparation que si l'intervention du service de la justice lui a causé un préjudice excédant pas sa gravité les charges qui doivent normalement être supportées par les particuliers, en contrepartie des avantages résultant du service (1^{ère} Civ., 10 juin 1986, Bull. civ. 1986, I, n° 160).

⁷ 217 condamnations sur les 249 prononcées : 7 responsabilités sans faute, 1 faute simple, 23 fautes lourdes et 218 dénis.

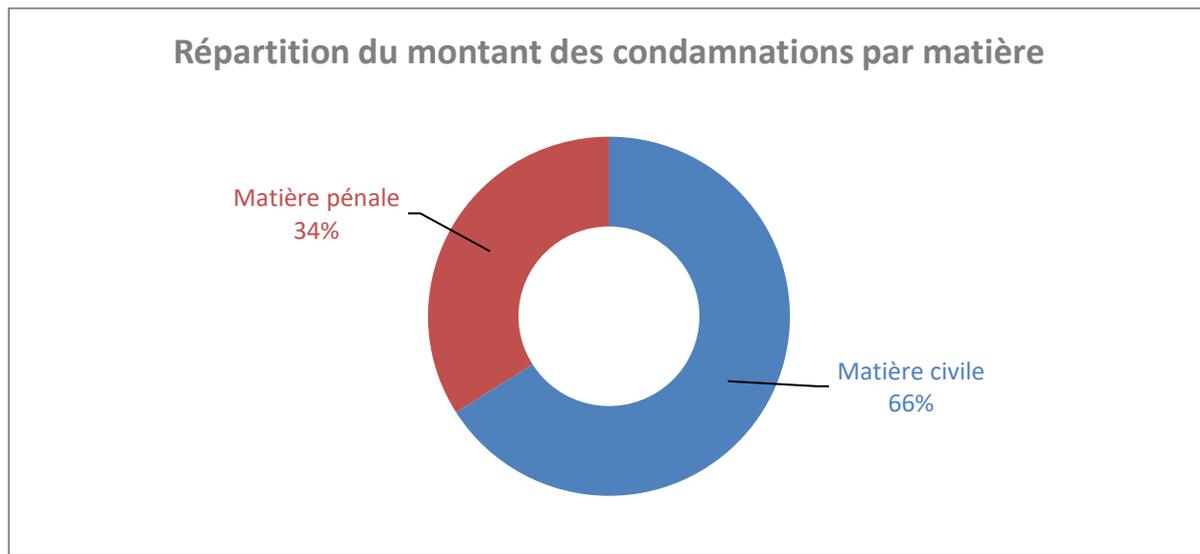
⁸ Les condamnations pour déni de justice ont coûté 1 388 393,55 euros sur un total de 1 975 018 euros contre 127 738,65 euros pour les responsabilités sans faute, 5 163,29 euros pour les fautes simples, 453 722,51 euros pour les fautes lourdes.

1.3.2. Typologie des condamnations en fonction de la matière

Les décisions rendues peuvent également se distinguer selon que le dysfonctionnement allégué provient des juridictions statuant en matière civile, ou en matière pénale.

En 2020, 83 % des condamnations prononcées concernent la matière civile⁹, contre 17 % pour la matière pénale¹⁰.

La répartition du coût des condamnations est la suivante :



La matière civile représente un montant total de 1 157 998,53 euros, contre 823 519, 47 euros en matière pénale.

Cependant, comme en 2019, si la matière civile est à l'origine du nombre de contentieux le plus important, le montant moyen des condamnations est le plus souvent relativement faible. **Le contentieux pénal génère, en revanche, des décisions de condamnations moins nombreuses, mais avec des conséquences financières plus importantes.** Ainsi, le coût moyen d'une condamnation en matière civile, pour l'année 2020, est de 5 053,29 euros contre 19 607, 60 euros en matière pénale.

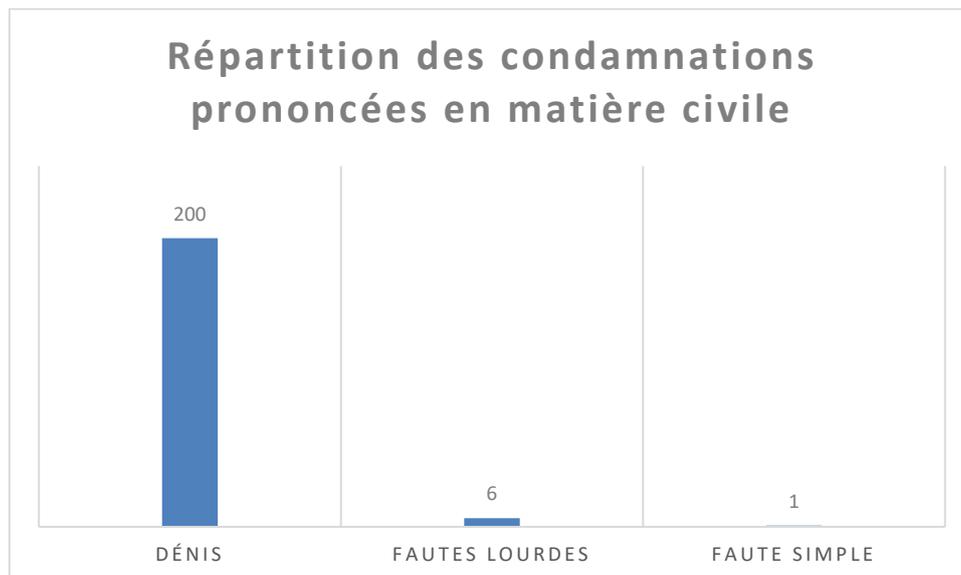
a) Condamnations prononcées en matière civile

En 2020, sur 54 actions en responsabilité engagées sur le fondement de la faute lourde, 6 condamnations ont été prononcées contre 48 déboutés. En revanche, sur les 223 actions engagées sur le fondement d'un délai déraisonnable, 200 condamnations ont été prononcées contre 23 déboutés.

Les condamnations prononcées en matière civile se répartissent de la façon suivante :

⁹ 290 sur l'ensemble des 426 décisions rendues et 207 des 249 condamnations prononcées.

¹⁰ 108 des 426 décisions rendues et 42 des 249 condamnations prononcées.



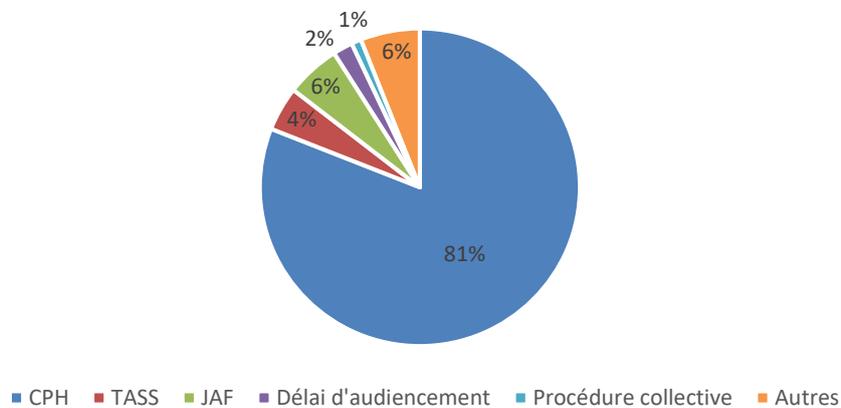
Avec 200 condamnations, les dénis de justice représentent donc 97% des décisions de condamnations rendues en matière civile, les 7 autres décisions, détaillées *infra* (voir, partie 1.4.) étant des constats de fautes simple ou lourde.

Focus

Les délais déraisonnables devant les conseils de prud'hommes : un contentieux en constante croissance

Parmi les délais déraisonnables de procédure constatés en matière civile (denis de justice), le contentieux lié aux délais de procédure devant les conseils de prud'hommes continue à être largement majoritaire :

Répartition des condamnations pour déni de justice en matière civile



11

Les condamnations pour déni de justice devant les conseils de prud'hommes représentent à elles seules, pour l'année 2020, un montant de **1 083 693,55 euros**.

Face à ce contentieux de la durée déraisonnable de la procédure, dont les griefs constitutifs du déni sont peu contestables, le ministère de la justice s'appuie, comme dans les autres affaires relatives à des délais déraisonnables, sur une argumentation conforme aux principes de la responsabilité civile et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

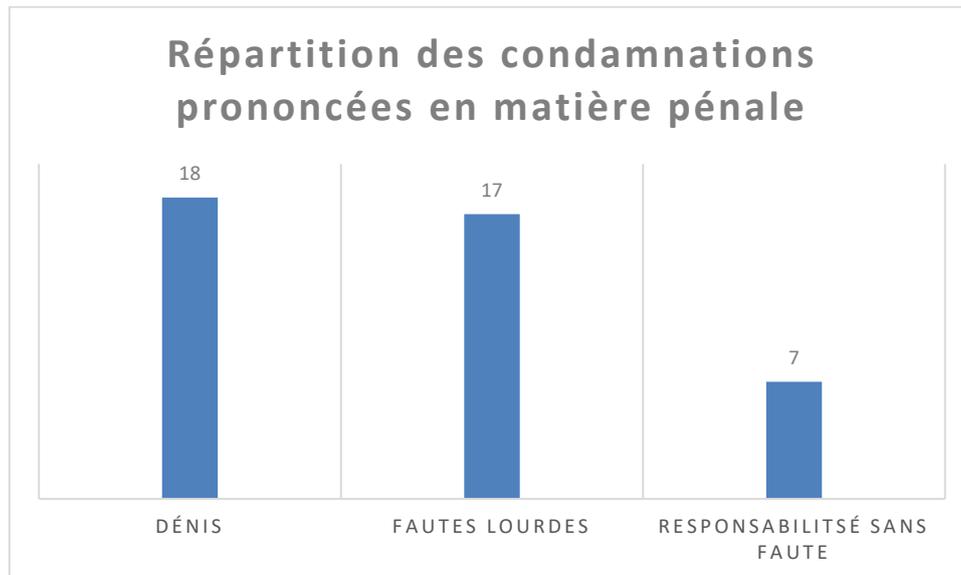
Ainsi, le déni de justice s'apprécie à la lumière des circonstances propres à chaque espèce, en prenant en considération en particulier la nature de l'affaire, son degré de complexité, le comportement de la partie qui se plaint de la durée de la procédure et les mesures prises par les autorités compétentes (CEDH, 25 mars 1999, *Pelissier et Sassi c. France* ; CEDH, 27 novembre 1991, *Kemmache c. France*).

b) Condamnations prononcées en matière pénale

En matière pénale, sur les 70 actions en responsabilité engagées sur le fondement de la faute lourde, l'Etat a été condamné à 17 reprises et les requérants déboutés à 53 reprises.

Les décisions de condamnation prononcées se répartissent de la façon suivante :

¹¹ CPH : contentieux des délais déraisonnables devant les conseils de prud'hommes ;
TASS : contentieux des délais déraisonnables devant les tribunaux des affaires sociales ;
JAF : contentieux des délais déraisonnables devant les juges aux affaires familiales ;
Délai d'audiencement : cas où seul le délai d'audiencement devant une juridiction civile autre que celles faisant déjà partie d'une catégorie est critiqué.
Procédure collective : délai déraisonnable d'une procédure collective ;
Autre : délais déraisonnables devant une juridiction civile n'appartenant pas aux catégories précédentes.



Sur les dénis de justice constatés, 53 % résultent des délais déraisonnables de l'information judiciaire¹². Ces délais sont souvent en partie dus à la réalisation d'investigations techniques et/ou internationales complexes, à la succession de magistrats différents sur plusieurs années, ou à des délais d'audiencement déraisonnables devant les cours d'assises ou les tribunaux correctionnels.

S'agissant de la responsabilité sans faute de l'Etat, elle a été constatée, au profit de tiers au service public de la justice, à sept reprises, uniquement pour des opérations de police judiciaire (cf. focus ci-après, point 1.3.4.).

En 2020, sur les 249 condamnations prononcées à l'encontre de l'Etat pour dysfonctionnement du service public de la justice, une seule condamnation a constaté une faute simple, soit 0,4 %, et 23 la commission d'une faute lourde, soit moins de 10 %.

1.3.3. Les fautes simples

La faute simple a été constatée dans une affaire relative à la gestion du livre foncier¹³.

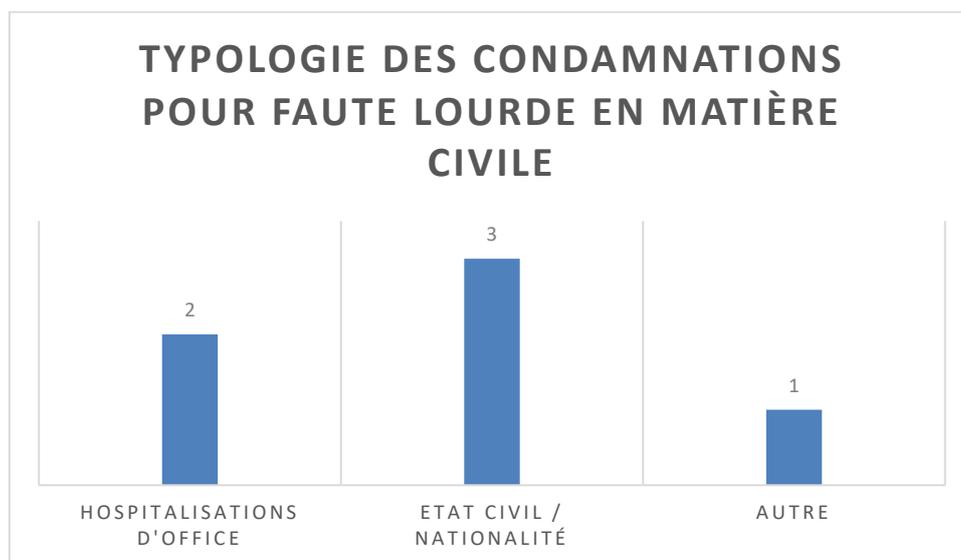
En revanche, sur les 10 actions en responsabilité pour faute simple engagées contre des procédures de tutelles, aucune n'a entraîné de condamnation de l'Etat.

1.3.4. Les fautes lourdes

En **matière civile**, 6 condamnations pour fautes lourdes ont été prononcées :

¹² Une information judiciaire, aussi désignée comme une instruction, est obligatoire en matière de crime mais aussi lorsqu'une victime dépose une plainte avec constitution de partie civile, et facultatives en matière de délit. Conduite par un juge d'instruction, ce dernier ne peut informer qu'en vertu d'un réquisitoire du procureur de la République. Les actes d'enquête, à l'initiative du juge d'instruction ou des parties (Parquet, mis en examen ou partie civile) sont diligentés directement par le juge ou par les officiers de police judiciaire qu'il commet à cette fin.

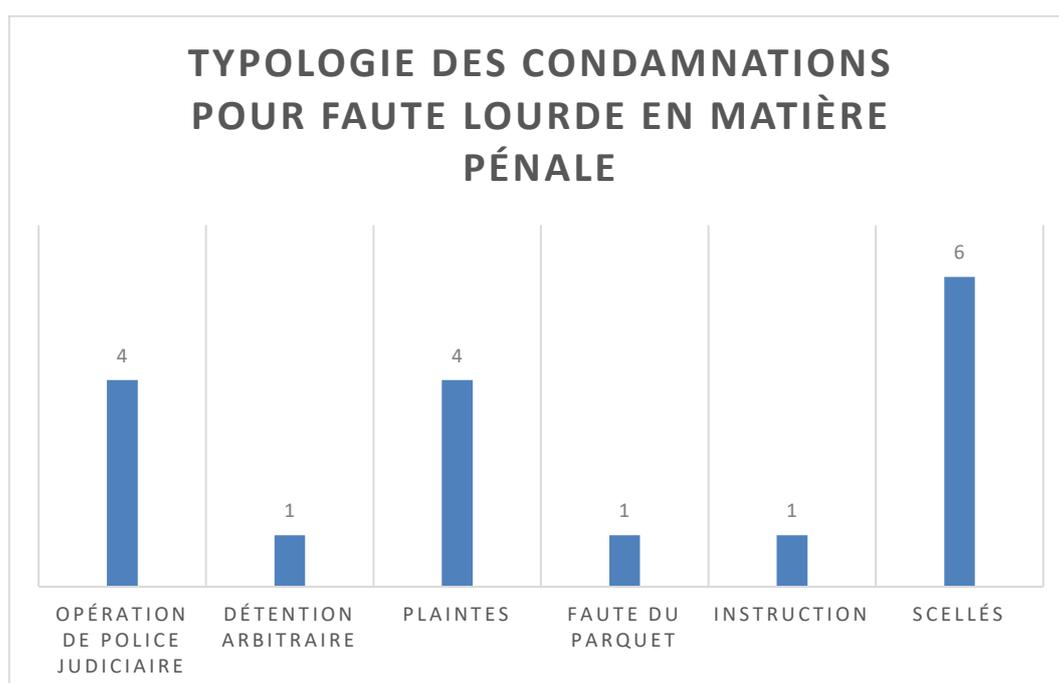
¹³ Le livre foncier est un système de publicité foncière applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. Il se traduit par un outil d'information et de protection juridique qui garantit la transparence et la sécurité des informations portant sur les biens immobiliers ainsi que les droits réels s'y rattachant détenus pas des personnes physiques ou morales. Cette institution dépend du ministère de la justice.



Ces différentes catégories se détaillent, pour l'année 2020, de la façon suivante :

- Hospitalisations d'office : irrégularités procédurales dans des décisions du juge des libertés et de la détention statuant dans cette matière ;
- Etat civil / nationalité : erreur des services de gestion des registres d'état civil ou contentieux de la nationalité ;
- Autre : défaut d'enrôlement d'une requête par le greffe.

En matière pénale, 17 condamnations pour faute lourde ont été prononcées :



Ces différentes catégories se détaillent, pour l'année 2020, de la façon suivante :

- Scellés (6 condamnations) : litiges relatifs aux scellés et biens placés sous main de justice (perte, destruction ou préjudice résultant de l'immobilisation du bien concerné) ;
- Détention arbitraire (1 condamnation) : cas de placement en rétention administrative du requérant, suite à sa garde à vue, à défaut de vérification de son identité française par les autorités judiciaires ;
- Opérations de police judiciaire (4 condamnations) : violences (1 affaire), bris de porte (2 affaires) et contrôles d'identité discriminatoires (1 jugement concernant 11 personnes contrôlées) ;
- Faute du parquet (1 condamnation) : défaut d'ouverture d'une information judiciaire sur un décès et acquisition de la prescription de l'action publique ;
- Instruction (1 condamnation) : renvoi du requérant devant une cour d'assises majeur alors qu'il était mineur au moment des faits, entraînant un maintien en détention provisoire pour six mois supplémentaires ;
- Plaintes (4 condamnations) : cette catégorie recouvre les litiges relatifs à une faute dans le traitement d'une plainte (absence de traitement ou délai déraisonnable dans ce dernier ; perte d'une procédure), une condamnation se distinguant parmi les 4 prononcées en 2020, celle du cas d'un homicide conjugal précédé d'une plainte de la victime non transmise au parquet et non suivie d'effet.

Focus

Le contentieux des opérations de police judiciaire : des condamnations du service public de la justice du fait de ses collaborateurs

Devant les juridictions internes, ce contentieux recouvre différentes situations : violences policière¹⁴, bris de porte¹⁵, non traitement de certaines plaintes¹⁶, contrôles discriminatoires¹⁷.

Les condamnations concernent donc aussi bien des usagers du service public de la justice, sur le fondement de la faute lourde, que des tiers, sur le fondement de la responsabilité sans faute.

Conformément à un arbitrage du premier ministre en 2000, rappelé en 2006¹⁸, les sommes auxquelles l'Etat est susceptible d'être condamné, suite à des opérations de police judiciaire, sont imputées sur le budget du ministère de la justice¹⁹.

¹⁴ Cas dans lesquels, au cours d'une opération de police judiciaire, des individus concernés ou non par une procédure pénale sont victimes de violences notamment en raison de l'usage de la force ou d'une arme à feu par les forces de l'ordre.

¹⁵ Cas d'erreur des services de police ou de gendarmerie qui, dans le cadre d'une opération, fracturent des portes domiciliaires d'individus qui ne sont pas concernés par les procédures pénales.

¹⁶ Cas de plaintes déposées dans un commissariat et non transmises au procureur de la République, voire perdues.

¹⁷ Cas de traitement discriminatoire à l'encontre de minorité, en raison de leur appartenance ethnique notamment.

¹⁸ Notes du premier ministre au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 4 janvier 2000 et note du secrétariat général du Gouvernement au ministre de l'intérieur du 4 avril 2006.

¹⁹ Seules les opérations de police administratives sont imputables au ministère de l'intérieur.



Or, si les condamnations ne sont pas nécessairement nombreuses, les montants financiers sont significatifs, les dossiers de violence entraînant des préjudices corporels dont l'indemnisation peut être coûteuse.

Ainsi, en 2020, les 11 condamnations prononcées pour les opérations de police judiciaire²⁰, faute lourde et responsabilité sans faute confondues, ont coûté la somme totale de 191 290,39 euros soit un coût moyen de 17 390 euros contre 7 494,65 euros pour les autres types de condamnation tous confondus. Le coût moyen d'une condamnation résultant d'une opération de police judiciaire est ainsi 2,3 fois plus élevée que la moyenne.

2. Les recours devant la Cour européenne des droits de l'Homme

2.1. Propos introductifs

La Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales de 1950 (« la Convention ») prévoit dans son article 34 la possibilité de saisine de la Cour européenne des droits de l'Homme (« la Cour ») par toute personne qui se prétend victime d'une violation, par un Etat membre, des droits et libertés protégés par la Convention.

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) est l'interlocuteur de la Cour pour les requêtes portées à l'encontre de la France. Pour toutes les requêtes intéressant le ministère de la justice (c'est le cas lorsqu'un service public du ministère est intervenu dans l'affaire avant la saisine de la Cour : une juridiction de l'ordre judiciaire, l'administration pénitentiaire ou encore un service de la protection judiciaire de la jeunesse), le MEAE sollicite du ministère de la justice ses observations sur l'affaire.

Après échanges d'écritures entre le Gouvernement français et le requérant, la Cour rend une décision, dans laquelle elle peut soit radier l'affaire du rôle²¹, soit constater l'irrecevabilité de la requête²², soit, statuant au fond, constater une violation ou une absence de violation de la Convention. Dans le cas où la Cour constate une violation de la Convention, elle peut condamner le Gouvernement au paiement d'une satisfaction équitable (somme ayant vocation à indemniser le requérant de la violation constatée).

2.2. Chiffres généraux

20 4 condamnations pour violences ou usage excessif de la force, 6 bris de porte et une condamnation pour contrôle d'identité discriminatoire.

²¹ Décisions de radiation : L'article 37 § 1 c) de la Convention permet à la Cour de rayer une affaire du rôle si :

« (...) pour tout autre motif dont [elle] constate l'existence, il ne se justifie plus de poursuivre l'examen de la requête ».

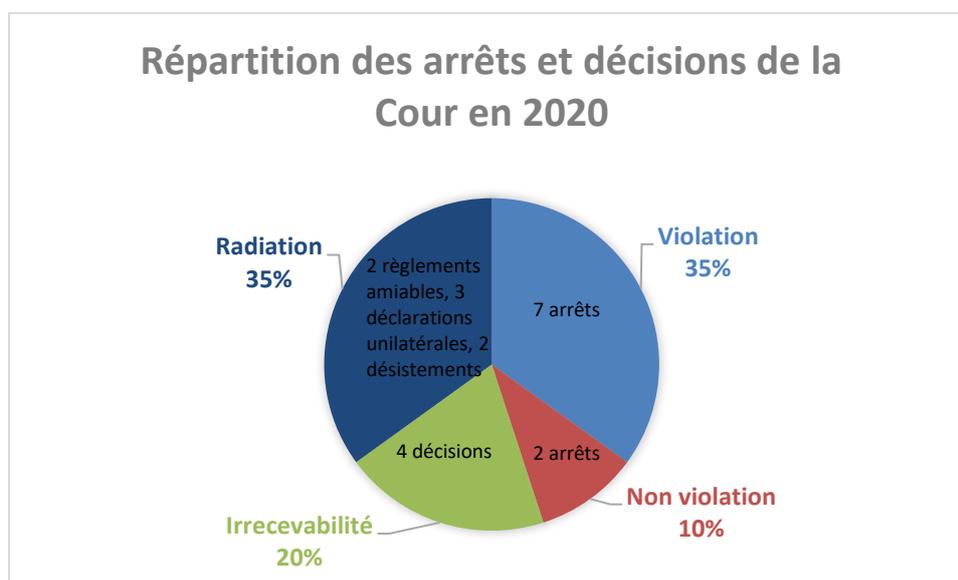
Ainsi, en vertu de cette disposition, la Cour peut rayer des requêtes dans lesquelles le Gouvernement a conclu une transaction avec les requérants sur le fondement de l'article 39 du règlement ou dans lesquelles, lorsque le règlement amiable n'a pu aboutir, faute d'accord du requérant, le Gouvernement a une déclaration unilatérale dans laquelle il a reconnu la violation de la Convention et proposé une indemnisation pour la réparer.

²² Une requête peut être déclarée irrecevable pour différents motifs tels que le non épuisement des voies de recours internes ; l'introduction de la requête passé un délai de 6 mois suivant la dernière décision interne définitive ; la requête est déjà soumise à une autre instance internationale ; la requête n'est pas dirigée contre l'Etat mais un particulier requête est manifestement mal fondée c'est-à-dire ne révèle aucune apparence de violation de la Convention ... Voir, en ce sens, les articles 34 et 35 de la Convention.

En 2020, **33 nouvelles requêtes**, déposées devant la Cour contre la France et impliquant la Chancellerie, ont été communiquées au Gouvernement français pour observations. Ce nombre en augmentation forte était de 18 requêtes en 2019.

En 2020, la Cour a publié **38 décisions et arrêts concernant la France** : 12 décisions d'irrecevabilité, 10 affaires radiées du rôle et 16 arrêts au fond, dont 10 ont conclu à au moins une violation de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le ministère de la justice, dont le secrétariat général est le point de contact en lien avec les juridictions et les autres directions concernées du ministère, **a été directement concerné par 18 décisions et arrêts**, rendus dans 58 requêtes²³ :



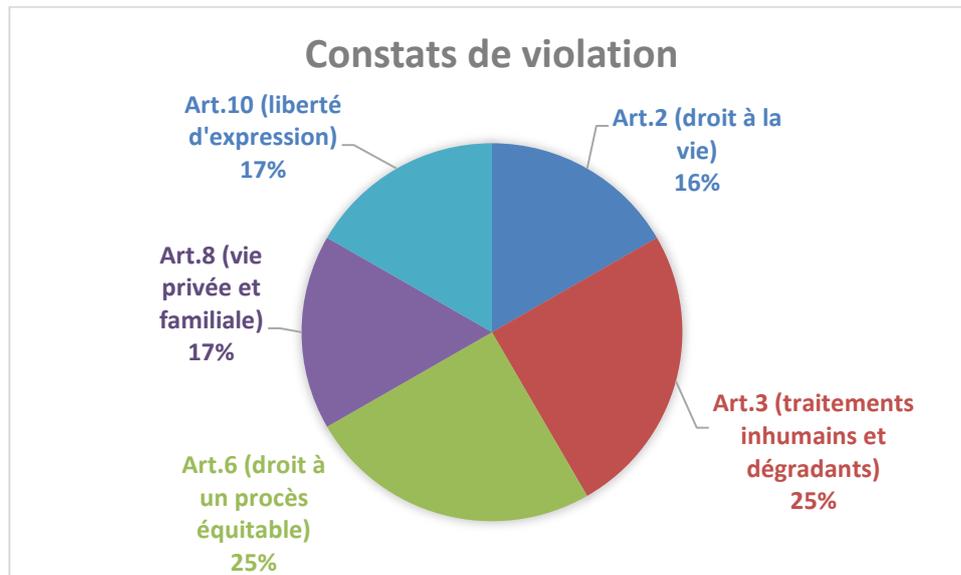
Le montant des réparations allouées par la Cour et imputables sur les crédits du ministère de la justice²⁴ s'élève pour l'année civile 2019 à **885 031,68 euros** dont 355 281,68 euros imputés sur le budget de la direction des services judiciaires et 529 750,00 euros sur le budget de la direction de l'administration pénitentiaire.

2.3. Constats de violation

Les **décisions et arrêts qui aboutissent à des constats de violation**, soit parce que la Cour a statué au fond, soit parce qu'elle a radié l'affaire suite à un règlement amiable ou une déclaration unilatérale du Gouvernement par laquelle celui-ci reconnaît une violation de la Convention, se répartissent de la façon suivante :

²³ Certaines décisions ou arrêts concernent des séries de requêtes.

²⁴ Lorsque la Cour prononce une condamnation à l'encontre de la France, c'est le ministère dont dépend le service à l'origine de la condamnation qui paie le montant prononcé par la Cour au titre de la satisfaction équitable.



2.3.1. Décisions de radiation résultant de transactions ou de reconnaissance de la violation par le Gouvernement

La Cour a prononcé **5 décisions de radiation**, trois résultant d'un règlement amiable, conclu suite à un accord entre le Gouvernement et le requérant, deux résultant d'une déclaration unilatérale du Gouvernement français, suite à l'échec du règlement amiable proposé.

Deux **règlements amiables** ont ainsi été conclus pour des faits d'usage excessif de la force de la part de la police nationale à l'occasion d'un décès lors d'une interpellation²⁵, et du port de menottes excessif lors d'une garde à vue²⁶.

Un règlement amiable a également été conclu en raison d'une discrimination faite aux étrangers, entrés selon une procédure de regroupement familiale spécifique, dans l'accès aux prestations familiales (le code de la sécurité sociale a été modifié depuis les faits)²⁷.

En outre, la Cour a radié **deux affaires suite à des déclarations unilatérales** du Gouvernement reconnaissant une violation de la Convention et proposant une indemnisation satisfaisante aux requérants. Ces deux affaires étaient relatives aux conditions du pourvoi en cassation (non admission du pourvoi pour tardiveté²⁸ et irrecevabilité du mémoire additionnel devant la Cour de cassation après dépôt du rapport²⁹).

2.3.2. Arrêts de violation

Statuant sur le fond de l'affaire, la Cour a prononcé **7 arrêts dans lesquels elle a constaté au moins une violation de la Convention**.

Sur le fondement des articles 2 (droit à la vie) et 3 (interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants) de la Convention, quatre arrêts de violation ont été rendus : un

²⁵ *Dieng c. France*, requête n°1560/18, décision de radiation du 14 mai 2020.

²⁶ *Célimène c. France*, requête n°64147/14, décision de radiation du 3 septembre 2020

²⁷ *Shiozaki c. France*, requête n°69802/17, décision de radiation du 13 février 2020

²⁸ *Cancy c. France*, requête n°35827/17, décision de radiation du 4 février 2020

²⁹ *Célimène c. France*, requête n°64147/14, décision de radiation du 3 septembre 2020

relatif à la protection de l'enfance, deux relatifs aux conditions de détention, et un relatif à l'usage excessif de la force dans le cadre d'une opération de police judiciaire.

Ainsi, dans une affaire relative au **décès d'une enfant** de 9 ans des suites des mauvais traitements infligés par ses parents, la Cour a conclu à la violation de l'article 3 de la Convention, considérant que les autorités internes auraient dû déceler les mauvais traitements subis par l'enfant et la protéger des actes qui ont fini par causer son décès. La Cour a considéré, ainsi, que le système (autorité judiciaire et services de protection de l'enfance) a failli à protéger l'enfant des graves abus qu'elle a subis de la part de ses parents³⁰.

En outre, la Cour a constaté la violation dans deux arrêts, dont un concernait 32 requérants, relatifs aux **conditions de détention dans les établissements pénitentiaires français**. La Cour a conclu à la violation de l'article 3 par la France considérant que les conditions de détention exposées par l'ensemble des requérants excédaient le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention et, considérant que les référés liberté et mesures-utiles, prévus par le droit français devant le juge administratif, n'étaient pas des recours préventifs effectifs, au sens de l'article 13 de la Convention, elle a également constaté la violation de cet article³¹. Une violation de l'article 13, combiné avec l'article 3, a également été constatée s'agissant d'un recours indemnitaire engagé par un détenu devant une juridiction administrative qui, en l'espèce, n'avait pas permis d'obtenir une réparation suffisante³².

Enfin, toujours sur l'article 3 de la Convention, la Cour a constaté la violation pour **usage excessif de la force** au cours d'une interpellation dans le cadre d'une opération de police judiciaire³³.

S'agissant du droit au procès équitable (article 6§1 de la convention), la Cour a constaté la violation de cet article s'agissant du **défaut de motivation d'un refus de la Cour de cassation de renvoyer une question préjudicielle** à la Cour de justice de l'Union européenne³⁴.

Sur le fondement de l'article 10 de la Convention (droit à la liberté d'expression), la Cour a prononcé deux arrêts de violation.

Une de ces affaires était relative à la **condamnation pénale de 8 membres du « Collectif Palestine 68 »**, collectif qui relayait localement la campagne de boycott de produits venant d'Israël, pour une action de boycott menée dans un supermarché, sur le fondement de **l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 (provocation publique à la discrimination à l'égard d'une catégorie de personnes)**³⁵.

L'autre condamnation prononcée sur le fondement de l'article 10 de la convention concernait une affaire dans laquelle le requérant, élu local, avait été condamné par les juridictions pénales pour **dénonciations calomnieuses** suite à une lettre adressée au président de l'Autorité des marchés financiers relative aux circonstances de l'entrée en bourse de l'OL Groupe³⁶.

³⁰ *Association Innocence en Danger et Association Enfance et Partage c. France*, requêtes n°15343/15 et 16806/15, arrêt du 4 juin 2020

³¹ *J.M.B et 31 autres c. France*, requêtes nos 9671/15 et autres, arrêt du 30 janvier 2020

³² *Barbotin c. France*, requête n°25338/16, arrêt du 19 novembre 2020

³³ *Castellani c. France*, requête n°43207/16, arrêt du 30 avril 2020

³⁴ *Sanofi Pasteur c. France*, requête n°25137/16 du 13 février 2020

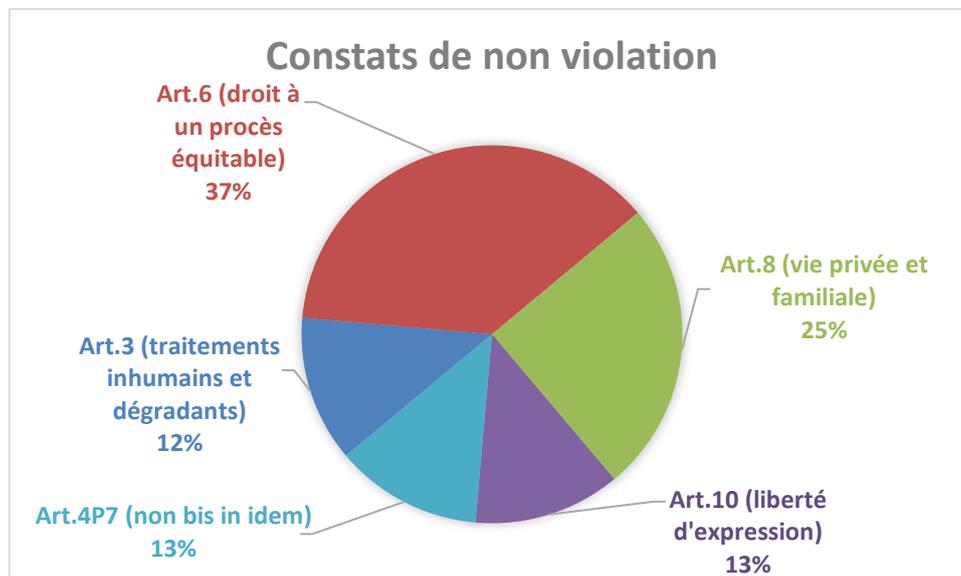
³⁵ *Baldassi c. France*, requêtes nos 15271/16 et 6 autres, arrêt du 11 juin 2020

³⁶ *Tête c. France*, requête n° 59636/16, arrêt du 26 mars 2020

2.4. Absence de constat de violation

Les **décisions et arrêts aboutissant à l'absence de constat de violation**, résultent soit d'un arrêt de non violation où la Cour a examiné l'affaire au fond soit d'une décision d'irrecevabilité. En 2020, la Cour a ainsi prononcé une absence de violation dans 2 arrêts au fond³⁷, et déclaré irrecevables 3 requêtes, toujours pour défaut manifeste de fondement³⁸ c'est-à-dire parce que la Cour, sans avoir besoin de rendre un arrêt au fond, constate que la requête ne fait apparaître aucune violation de la Convention.

Ces arrêts et décisions se répartissent de la façon suivante :



3. Les mesures prises pour remédier aux dysfonctionnements constatés

3.1. Communication sur les condamnations prononcées

3.1.1. Communication sur chaque condamnation prononcée

En premier lieu, conformément aux dispositions de l'article 48-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, toute décision définitive d'une juridiction nationale ou internationale condamnant l'Etat pour fonctionnement defectueux du service de la justice est systématiquement communiquée aux chefs de cour d'appel concernés, et le cas échéant à la Cour de cassation, par le garde des sceaux, ministre de la justice.

³⁷ *Saenz c. France*, requête n°11288/18, 16 juillet 2020 (refus de transcription sur les registres d'état civil d'un enfant né à l'étranger); *Honner c. France*, requête n°19511/16, arrêt du 12 novembre 2020 (refus du droit de visite sur l'enfant de l'ancienne compagne de la mère de l'enfant).

³⁸ *Astruc contre France*, requête n°5499/15, décision du 15 avril 2020 ; *Faller c. France et Steinmetz c. France*, requêtes n°59389/16 et 59392/16, décision du 29 septembre 2020 ; *Sainz contre France*, requête n°21286/16, décision du 5 mai 2020.



Ces chefs de cour, qui avaient d'ores et déjà été informés de l'action engagée au début de l'affaire, et invités à produire leurs observations et les pièces de procédure, sont donc avertis en cas de condamnation devant les juridictions internes comme devant la Cour européenne des droits de l'Homme.

En second lieu, certains dossiers font l'objet d'une communication plus large. C'est le cas des décisions rendues par la Cour, mais également de certains dossiers en contentieux judiciaire dès lors soit qu'ils mentionnent nommément un ou des magistrats, soit qu'ils sont très médiatisés, soit que le risque financier est très important.

Ainsi, ces dossiers font, outre la communication aux chefs de cour, l'objet d'une communication interne au ministère de la justice, aux directions concernées³⁹.

3.1.2. Autres communications générales sur les dysfonctionnements

S'agissant des contentieux judiciaires, la sous-direction des affaires juridiques a produit, pour la première fois en 2019 et de nouveau en 2020, un rapport annuel d'activité, lequel a vocation à être largement diffusé au sein du ministère de la justice. Plusieurs focus et recommandations portent sur les dysfonctionnements du service public de la justice.

En outre, à l'initiative de cette même sous-direction, une rubrique intranet relative aux droits fondamentaux a été créée en octobre 2020 et est régulièrement alimentée depuis lors. Celle-ci a notamment vocation à communiquer sur les décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme. Cette page s'adresse à l'administration centrale du ministère de la justice, mais aussi aux juridictions et administrations déconcentrées, directement concernées par les arrêts de violation prononcés par la Cour.

Ce support intranet vient, ainsi, compléter le panorama annuel sur les arrêts et décisions rendus par la Cour concernant le ministère de la justice réalisé depuis l'année 2018.

Enfin, le présent rapport, outre sa transmission au Parlement, est également diffusé aux autres directions du ministère de la justice.

3.2. Prévention des dysfonctionnements récurrents

Comme indiqué précédemment, les condamnations de l'Etat font principalement apparaître des dysfonctionnements révélant des problématiques structurelles, à travers les délais déraisonnables de traitement qui représentent 88 % des condamnations prononcées en matière judiciaire.

Des échanges ponctuels ont régulièrement lieu avec certains chefs de juridiction pour leur permettre d'objectiver ces dysfonctionnements donnant lieu à condamnation et de les prévenir.

³⁹ Direction des services judiciaires, direction de l'administration pénitentiaire, direction de la protection judiciaire de la jeunesse, direction des affaires criminelles et des grâces, direction des affaires civiles et du sceau.

Une vigilance particulière est, ainsi, mise en œuvre en matière prud'homale (augmentation du nombre d'audiences, renforcement des effectifs et recours mesuré au départage). Celle-ci s'inscrit dans la lignée des réformes mises en œuvre entre 2015 et 2017, pour garantir la rapidité et la qualité des décisions, ainsi que l'accessibilité de la justice prud'homale.

En outre, la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice dont les dispositions sont entrées progressivement en vigueur, ainsi que le décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019 réformant la procédure civile, permettent dans de nombreux domaines, en particulier par des simplifications de la procédure pénale ou de la procédure civile, d'offrir un fonctionnement plus lisible, plus accessible, plus rapide et plus efficace du service public de la justice.

Toutefois, il convient de souligner que les mouvements de contestation des barreaux liés à la réforme des retraites début 2020, puis la mise en place de plans de continuité d'activité dans les juridictions à partir de mars 2020, ont eu un retentissement fort, malgré la mobilisation des personnels judiciaires, sur le fonctionnement des juridictions. Les ordonnances adoptées en matière civile ou pénale durant l'état d'urgence sanitaire ont, néanmoins, permis la mise en place de mesures pour faire face à cette situation exceptionnelle et, notamment, limiter l'allongement des délais de traitement des procédures.

En 2021, le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire actuellement en cours de discussion devant le Parlement, ainsi que les travaux autour de la justice de proximité sont, notamment, de nature à rapprocher l'institution judiciaire des citoyens et à renforcer leurs droits.

3.3. Suivi des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme

Lorsque la Cour européenne des droits de l'Homme rend un arrêt de violation, il devient définitif trois mois après sa publication en l'absence de renvoi en grande chambre⁴⁰.

Dès que l'arrêt est définitif, il est transmis au service de l'exécution (SERVEX) du comité des ministres du Conseil de l'Europe chargé de suivre l'exécution des arrêts de violation rendus par la Cour.

Le comité des ministres peut également choisir de placer le suivi de l'exécution d'un arrêt en procédure soutenue ce qui signifie qu'il y accorde une attention toute particulière et demande des retours beaucoup plus réguliers au Gouvernement.

⁴⁰ La grande chambre, composée de 17 juges, peut être saisie de deux manières : soit à la suite d'un renvoi, soit lorsqu'il y a un dessaisissement.

Lorsqu'un arrêt de chambre (composé de sept juges) est rendu, les parties peuvent demander le renvoi de l'affaire devant la grande chambre, demande qui est acceptée dans des cas exceptionnels. C'est le collège de la Grande Chambre qui décide s'il y a lieu ou non de renvoyer l'affaire devant la grande chambre pour un nouvel examen.

La grande chambre peut aussi être saisie par la voie d'un dessaisissement d'une chambre, dans des cas qui restent également exceptionnels. En effet, la chambre à laquelle une requête a été attribuée peut se dessaisir au profit de la grande chambre si l'affaire soulève une question grave relative à l'interprétation de la Convention ou s'il y a un risque de contradiction avec un arrêt rendu antérieurement par la Cour.

A l'issue du délai de trois mois dans lequel l'arrêt devient définitif, le Gouvernement a :

- Trois mois pour verser les montants alloués au titre de la satisfaction équitable ;
- Cinq mois pour produire devant le service de l'exécution des arrêts du comité des ministres du Conseil de l'Europe, un plan d'action dans lequel il exposera les mesures, individuelles et générales, en cours ou à venir, prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour et empêcher le renouvellement de la violation constatée.

Le Gouvernement doit ensuite produire des plans d'action réguliers jusqu'à ce que le comité des ministres considère que l'affaire peut être clôturée, ce qui peut prendre parfois plusieurs années.

Dans ce cadre du suivi de l'exécution des arrêts, coordonné pour le Gouvernement par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, le ministère de la justice doit solliciter ses services, en administration centrale et dans les réseaux, pour obtenir les éléments nécessaires à l'exécution. Ces éléments varient d'un arrêt à l'autre mais peuvent aller de mesures individuelles contre l'auteur de la violation⁴¹ à des mesures plus générales internes à l'administration⁴² ou encore à des réformes réglementaires ou législatives⁴³.

Par ailleurs, les arrêts de la Cour, s'ils peuvent pointer des dysfonctionnements en ce qu'ils constatent parfois que les décisions des juridictions judiciaires françaises sont contraires à la Convention, sont souvent aussi liés à des problématiques sociales évolutives.

C'est le cas, par exemple, des affaires relatives à la **gestation pour autrui** dans lesquelles la Cour a sanctionné la France parce que ses juridictions, qui faisaient application des dispositions internes législatives en vigueur, refusaient de transcrire sur les registres d'état civil français les actes de naissance d'enfants nés à l'étranger de gestation pour autrui⁴⁴.

En l'absence de modification législative, la Cour de cassation a fait évoluer sa jurisprudence de façon à la rendre conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, les deux juridictions entrant dans un dialogue des juges ayant entraîné, en 2019, un avis consultatif de la Cour européenne des droits de l'Homme et deux décisions d'irrecevabilité dans des affaires similaires⁴⁵.

En 2020, un arrêt de non-violation a été rendu dans la dernière affaire en cours devant la CEDH : Saenz c. France (n°11288/18). Ce dossier est relatif au refus des autorités françaises de transcrire sur les registres de l'état civil français l'acte de naissance d'enfants nés à l'étranger par

⁴¹ Exemple de l'arrêt *J.M. c. France*, du 05.12.2019, précité, où un surveillant pénitentiaire a fait l'objet d'une sanction disciplinaire.

⁴² Exemple de l'adoption de notes de services à l'attention des officiers de police judiciaire sur l'utilisation de force, et à la mise en place de formations dédiées dans les écoles de formation.

⁴³ Des modifications législatives en ce sens sont en cours sur la question des fichiers automatisés suite à l'arrêt *Aycaguer c. France* de 2017.

⁴⁴ Arrêts *Menesson et Labassee c. France*, 26 juin 2014, *Foulon et Bouvet c. France*, nos 9063/14 et 10410/14, 21 juillet 2016, *Laborie c. France*, n°44024/13, 19 janvier 2017.

⁴⁵ Décisions d'irrecevabilité rendues par la CEDH le 12 décembre 2019 dans les affaires *C. contre France* (Braun - n°1462/18) et *E. contre France* (Maillard - n°17348/18)



gestation pour autrui en ce qu'ils désignent comme mère, la mère d'intention n'ayant pas accouché de l'enfant. Les juridictions internes avaient décidé de la transcription de l'acte de naissance de l'enfant dans les registres de l'état civil français en gardant la filiation paternelle, mais avaient refusé d'y mentionner la filiation maternelle. Dans cet arrêt, la Cour a conclu à la non violation des articles 8 et 14 de la Convention considérant que l'adoption de l'enfant du conjoint constitue en l'espèce un mécanisme effectif et suffisamment rapide permettant la reconnaissance du lien de filiation.