



RAPPORT AU PARLEMENT 2023

pour l'année 2022

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 2022, les actions en responsabilité engagées contre l'Etat du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice. Il présente les décisions définitives condamnant l'Etat à ce titre, prononcées par les juridictions judiciaires internes (1) et la Cour européenne des droits de l'Homme (2), ainsi que les actions engagées par le ministère pour tirer les conséquences de 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 générales et du contentieux (SDAJGC) dédiée, dont l'un des bureaux traite des contentieux judiciaire et européen (BCJE).



Sommaire :

| | |
|--|-----------|
| 1. Les recours devant les juridictions judiciaires pour fonctionnement défectueux du service public de la justice | 3 |
| 1.1. Présentation de la procédure | 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 | 6 |
| 1.3.1. Typologie des condamnations en fonction de leur origine | 6 |
| 1.3.2. Typologie des condamnations en fonction de la matière | 8 |
| 1.3.3. Typologie des condamnations en fonction du niveau d'instance | 12 |
| 2. Les recours devant la Cour européenne des droits de l'Homme | 13 |
| 2.1. Présentation de la procédure | 13 |
| 2.2. Chiffres généraux | 13 |
| 2.3. Règlements amiables | 14 |
| 2.4. Constats de violation | 15 |
| 2.4.1. Décisions de radiation résultant de reconnaissance de la violation par le Gouvernement | 15 |
| 2.4.2. Arrêts de violation | 15 |
| 2.5. Absence de constat de violation | 15 |
| 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 | 17 |
| 3.2. Prévention des dysfonctionnements récurrents | 17 |
| 3.3. Suivi des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme | 18 |

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

1.1. Présentation de la procédure

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 est engagée uniquement pour faute lourde (par exemple pour la perte de scellés d'une procédure pénale), ou pour déni de justice en raison 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 pouvant engager 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, ils font intervenir l'agent judiciaire de l'Etat, qui 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 par conséquent l'objet d'une transmission aux chefs de cours d'appel 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 cours d'appel (cf. *infra* partie 3).

1.2. Généralités concernant les actions engagées et les décisions rendues

En 2022, le nombre de nouvelles assignations contre l'Etat a baissé de 12 % par rapport à 2021, pour retrouver le niveau de 2020, après une augmentation de 78 % entre 2019 et 2020.

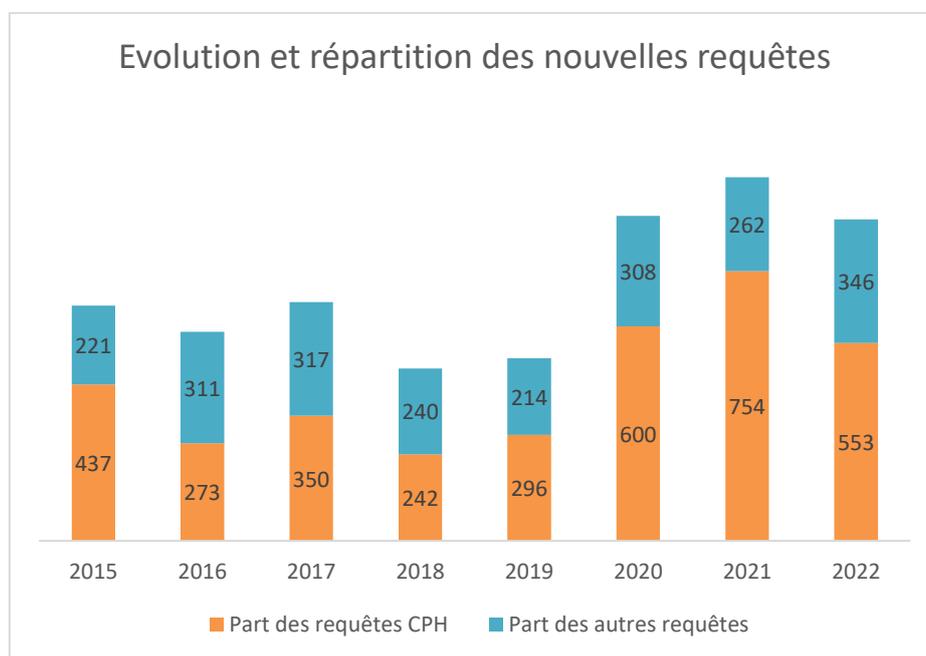
Le nombre de décisions rendues a baissé de 18% en 2022 par rapport à 2021, après avoir augmenté de 79 % entre 2020 et 2021.

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

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

Au cours de l'année 2022, **899 nouvelles actions en responsabilité** ont été engagées contre l'agent judiciaire de l'Etat pour fonctionnement défectueux du service public de la justice, contre 1 016 en 2021.

Parmi ces nouvelles actions, le contentieux relatif à des délais déraisonnables devant les conseils de prud'hommes, qui avait augmenté de 103 % entre 2019 et 2020 puis de 26 % entre 2020 et 2021, a baissé en 2022 de 36 %. Il a représenté cependant 61 % des nouvelles requêtes. Les autres contentieux en responsabilité ont augmenté de 24 % par rapport à 2021.



| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Requêtes CPH | 437 | 273 | 350 | 242 | 296 | 600 | 754 | 553 |
| Autres requêtes | 221 | 311 | 317 | 240 | 214 | 308 | 262 | 346 |
| Total des requêtes judiciaires | 658 | 584 | 667 | 482 | 510 | 908 | 1016 | 899 |

1.2.2. Généralités concernant les décisions rendues

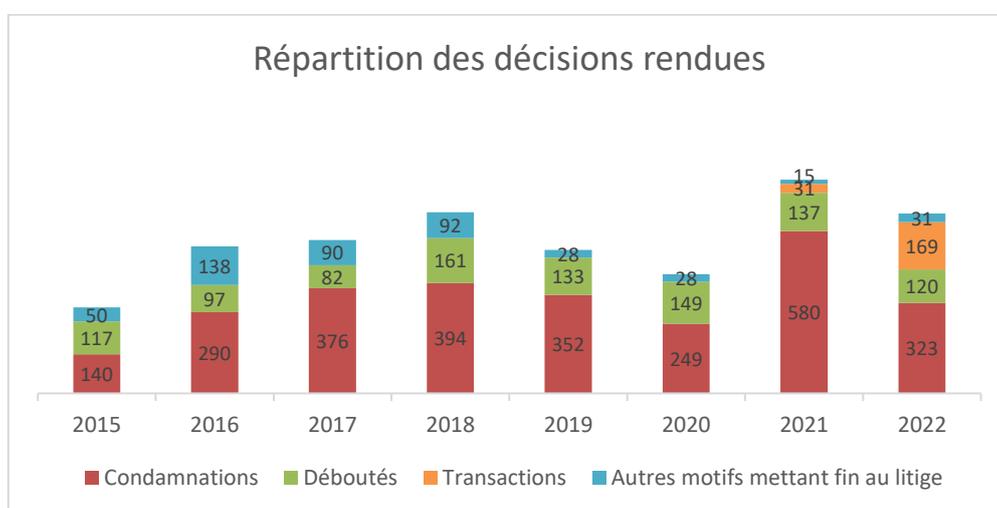
Au cours de cette même année 2022, **643 décisions** mettant fin à l'instance, dont 53 en appel et 7 en cassation, ont été rendues dans des dossiers mettant en cause la responsabilité de l'Etat pour dysfonctionnement du service public de la justice judiciaire, soit une baisse de 18% par rapport à 2021 qui, dans le contexte d'une année post-crise sanitaire, avait marqué une augmentation de 79 % par rapport à 2020².

L'Etat a été **condamné à 323 reprises** et les requérants ont été **déboutés dans 120 décisions**. Le montant total des sommes mises à la charge de l'Etat par les 323 décisions ayant donné lieu à sa condamnation s'est élevé à 2 857 920,86 euros. **31 autres décisions** ont mis fin aux litiges

² Les décisions présentées dans le présent rapport ne sont pas toutes définitives notamment parce que certaines de ces décisions font l'objet d'un recours en appel ou en cassation.

pour d'autres motifs (irrecevabilité, péremption, radiation, etc.) sans statuer sur le fond du dysfonctionnement allégué.

La démarche engagée en 2019 pour développer les **modes alternatifs de règlement des conflits** a progressé nettement : en 2022, le nombre de transactions effectuées a été multiplié par 6 puisque **169 transactions** ont été conclues (contre 31 en 2021). Le montant total de ces transactions s'est élevé à 1 183 763,53 euros en 2022, soit trois fois plus qu'en 2021. Cette voie met fin au litige et indemnise le requérant dans des dossiers où le dysfonctionnement et le montant du préjudice sont suffisamment établis. Les dossiers peuvent concerner des enjeux financiers faibles ou élevés ; l'indemnisation la plus faible a été, en 2022, de 1 500 euros et la plus forte de 55 000 euros.



| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Condamnations | 140 | 290 | 376 | 394 | 352 | 249 | 580 | 323 |
| Déboutés | 117 | 97 | 82 | 161 | 133 | 149 | 137 | 120 |
| Transactions | | | | | | | 31 | 169 |
| Autres motifs mettant fin au litige | 50 | 138 | 90 | 92 | 28 | 28 | 15 | 31 |
| Total décisions | 307 | 525 | 548 | 647 | 513 | 426 | 763 | 643 |

Au total, les condamnations et les transactions ont représenté un montant de **4 041 684,39 euros**, soit **une baisse de 28 % par rapport à 2021³**.

Sur les 443 décisions rendues hors transaction, le taux global de condamnation s'est élevé à 73 % en 2022. Si ce taux de condamnation a atteint 88 % pour les décisions rendues en matière de délai déraisonnable, il a été nettement plus réduit dans les actions engagées sur le

³ Il convient, à moyen terme, d'y défalquer la somme totale des décisions d'appel plus favorables ayant entraîné une réformation des décisions de première instance (cf. point 1.3.6). Ces sommes sont en cours de recouvrement.

fondement de la faute lourde ou simple : sur 110 décisions rendues sur ce fondement en 2022, 31 fautes lourdes et 5 fautes simples ont été retenues, soit un taux de débouté de 67 %.

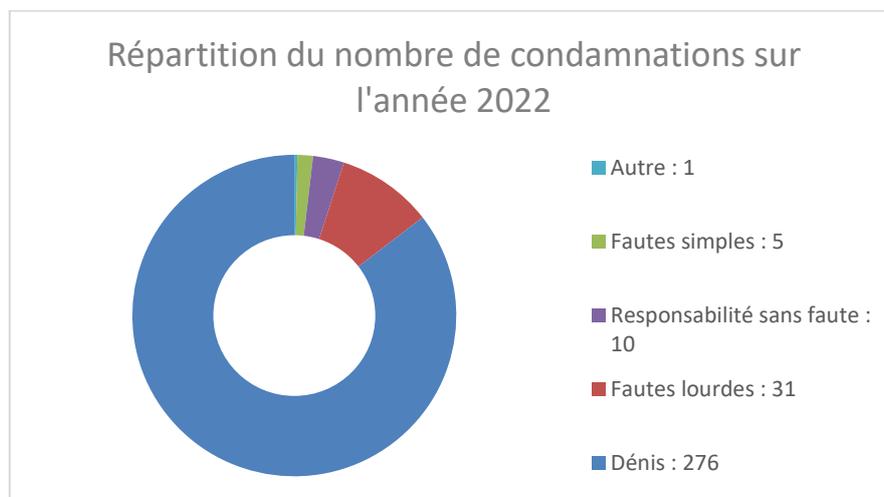
1.3. Typologie des condamnations

1.3.1. Typologie des condamnations en fonction de leur origine

A l'origine du fonctionnement défectueux du service public de la justice se trouve le **fait générateur** susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat, qui peut être :

- Pour l'usager 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 ;
- 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 voit sa porte brisée lors d'une perquisition)⁶.

Les décisions de condamnations prononcées à l'encontre de l'Etat ont été en 2022, dans leur grande majorité, prononcées pour déni de justice.

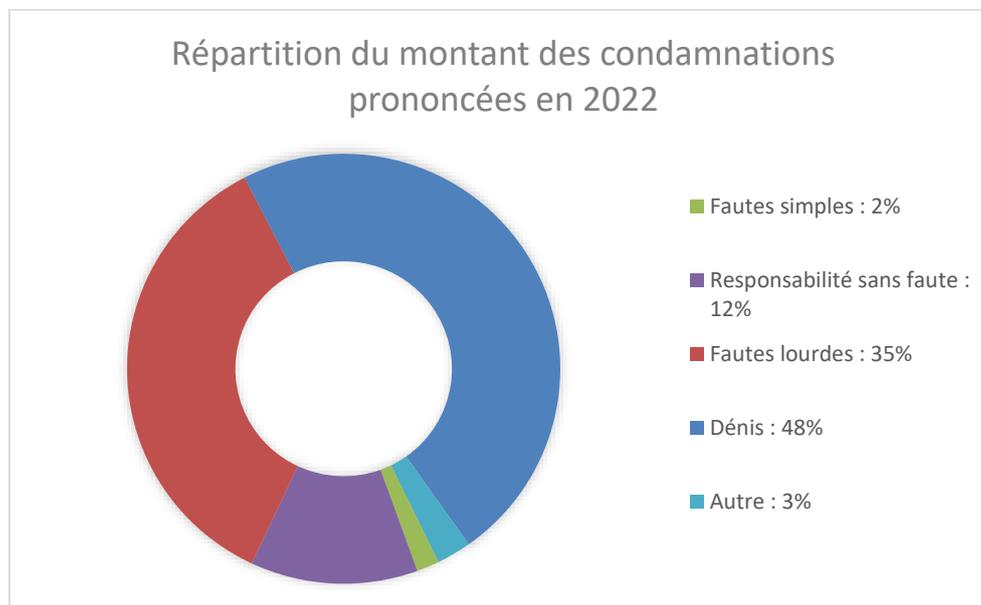


⁴ Articles L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire et L. 141-3 dudit code précisant que « il y a déni de justice lorsque les juges refusent de répondre aux requêtes ou négligent de juger les affaires en état et en tour d'être jugées ».

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.

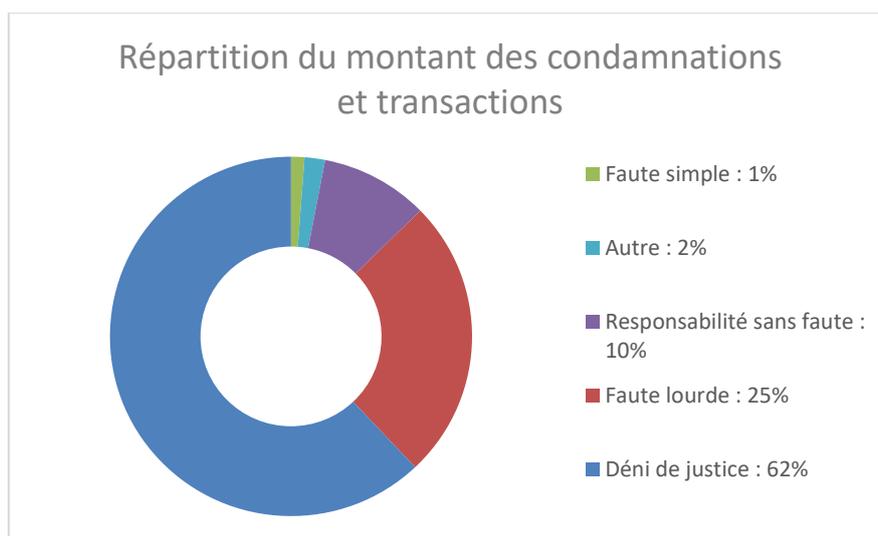
⁶ La jurisprudence a développé, comme cela existait devant les juridictions administratives, un régime de responsabilité sans faute réservé au tiers du service public de la justice. Ainsi, le tiers à une procédure ne peut obtenir réparation que si l'intervention du service de la justice lui a causé un 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).

Cependant, le déni de justice n'a représenté que 48 % du coût financier des condamnations prononcées⁷.



Ainsi, si les condamnations pour faute ont été beaucoup moins nombreuses, elles ont été en moyenne beaucoup plus coûteuses que celles consécutives à des délais déraisonnables⁸. En outre, en 2022, les condamnations relevant du régime de responsabilité sans faute ont été en moyenne les plus coûteuses⁹.

Le coût cumulé des condamnations et des transactions a été réparti comme suit :



⁷ Les condamnations pour déni de justice ont coûté 1 364 970,23 euros sur un total de 2 858 420,86 euros contre 1 014 154,91 pour les fautes lourdes, 357 145,05 euros pour les responsabilités sans faute, 48 443,48 euros pour les fautes simples.

⁸ En 2022, le coût moyen d'une condamnation pour déni de justice est de 4 945 euros contre 29 502 euros en matière de fautes (lourdes et simples).

⁹ En 2022, le coût moyen d'une condamnation sur le fondement de la responsabilité sans faute est de 35 714 euros.

1.3.2. Typologie des condamnations en fonction de la matière

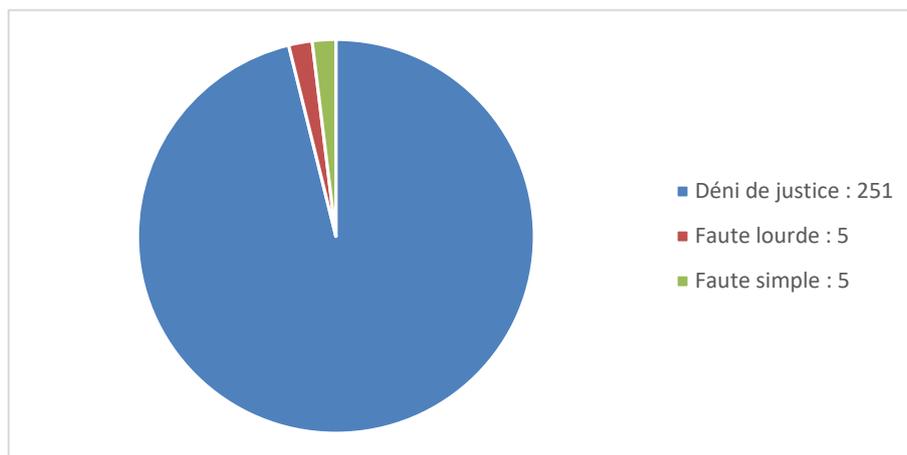
Les décisions rendues peuvent également se distinguer selon que le dysfonctionnement allégué provient des juridictions statuant en matière civile, ou en matière pénale.

En 2022, 80 % des condamnations prononcées – mais représentant 49% des coûts - ont concerné la matière civile¹⁰, contre 20 % - mais représentant 51% des coûts - pour la matière pénale¹¹.

Ainsi, comme les années précédentes, si la matière civile a été à l'origine du nombre de contentieux le plus important (essentiellement en lien avec le contentieux prud'homal), le montant moyen des condamnations a été en moyenne plus faible. **Le contentieux pénal a généré, 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 2022, a été de 5 322 euros contre 23 320 euros en matière pénale.

a) Condamnations prononcées en matière civile

En 2022, sur 320 décisions rendues en matière civile, 261 décisions – dont 251 pour dénis de justice, soit 96 % - ont été des décisions de condamnation. Elles ont été réparties de la façon suivante :



i. Les dénis de justice

Focus

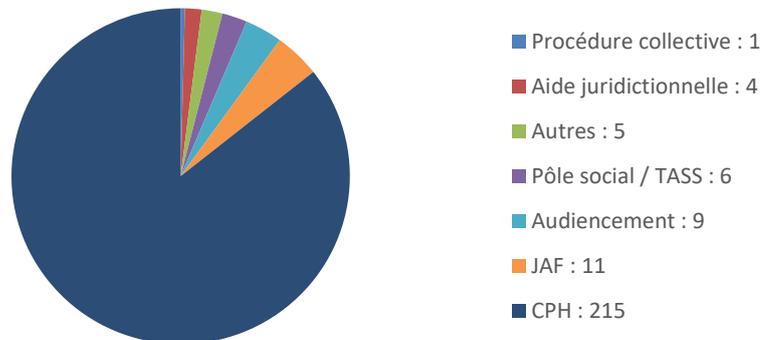
Les délais déraisonnables devant les conseils de prud'hommes

Parmi les 251 condamnations pour délais déraisonnables de procédure constatés en matière civile, 215 étaient dues à des délais de procédure devant les conseils de prud'hommes, pour un montant total de 850 534,74 euros.

¹⁰ 261 sur l'ensemble des 324 condamnations.

¹¹ 63 des 324 condamnations.

Répartition des dénis de justice en matière civile



Face à ce contentieux, 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 CEDH.

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*).

Eu égard au taux de condamnation dans ces affaires, qui était de 92% en 2021, le ministère de la justice, en lien avec l'agent judiciaire de l'Etat, s'est engagé dans une politique de développement de la transaction, qui a abouti le 7 avril 2022 à un mandat du ministère de la justice au profit de l'agent judiciaire de l'Etat pour proposer et conclure, en lien avec le service précontentieux de la direction des services judiciaires, des transactions dans les actions en responsabilité pour délai déraisonnable des procédures prud'homales engagées devant le tribunal judiciaire de Paris. En 2022, 45 transactions ont été effectuées dans le cadre de ce mandat.

ii. Les fautes simples

En 2022, 5 condamnations ont été prononcées concernant des procédures de tutelles¹².

¹² Les articles 412 et 422 du code civil instituent un régime spécial de responsabilité de l'Etat en matière de mesure de protection, fondé sur la faute simple, par dérogation au régime de responsabilité de l'Etat pour dysfonctionnement du service public de la justice, fondé sur la faute lourde et régi par l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire. Ainsi, lorsque la faute est commise dans l'organisation ou le fonctionnement de la tutelle, soit par le juge d'instance ou son greffier, soit par le directeur des services de greffe, l'action en responsabilité est dirigée contre l'Etat qui dispose, à ce titre, d'une action récursoire. La faute commise susceptible de permettre d'engager la responsabilité de l'Etat peut être légère ou grave, personnelle ou de service, relever de la mauvaise organisation du service, de l'insuffisance de moyens, du refus d'agir, de statuer ou encore de négligences graves et caractérisées.

L'appréciation de l'anormalité du fait devra être réalisée au regard de l'étendue des contrôles exercées par les acteurs de la mesure de protection et en fonction de la mesure choisie pour la protection de l'incapable, majeur ou mineur (curatelle, tutelle, sauvegarde de justice, habilitation familiale).

Ces condamnations sont prononcées en cas de faute simple commise par un juge des contentieux de la protection dans ses missions de contrôle des mesures de protection des majeurs ou des mineurs. Elles peuvent également être reconnues dans le cas d'une faute d'un mandataire judiciaire professionnel. De telles condamnations peuvent être prononcées *in solidum* avec le curateur ou le tuteur. En 2022, le coût de ces 5 condamnations s'est élevé à 48 443,48 euros.

iii. Les fautes lourdes

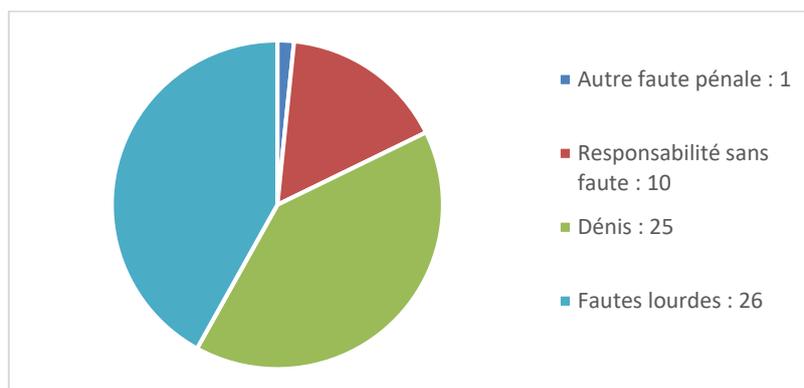
En matière civile, 5 condamnations pour fautes lourdes ont été prononcées :

- Juge aux affaires familiales (2 condamnations) : absence de réponse à une requête visant à mettre en œuvre un droit de visite fixé par un arrêt d'une cour d'appel ; absence de transmission au procureur de la République d'une ordonnance du juge aux affaires familiales prononçant une interdiction de quitter le territoire français sans l'autorisation des deux parents, empêchant l'inscription du père au fichier des personnes recherchées et lui permettant d'emmener ses enfants à l'étranger ;
- Juge des enfants (1 condamnation) : notification tardive du renouvellement du placement d'un enfant ;
- Autres (2 condamnations) : absence de transmission au tribunal de 18 pièces supplémentaires transmises par le requérant ; manque de vigilance dans le traitement du courrier par une commission de surendettement ayant entraîné un retard dans la saisine du juge de l'exécution dans le cadre d'une demande de suspension de vente sur saisie immobilière.

Leur coût total a été de 224 189,79 euros (dont 110 000 euros pour une seule condamnation).

b) Condamnations prononcées en matière pénale

En matière pénale, sur les 73 décisions rendues sur le fondement de la faute lourde, l'Etat a été condamné 26 fois et les requérants déboutés à 47 reprises. Sur le fondement de la responsabilité sans faute, 10 condamnations ont été prononcées contre 6 déboutés. Une condamnation a été prononcée sur un fondement indéterminé, s'agissant de suites d'une instance engagée ayant donné lieu à un jugement reconnaissant la responsabilité de l'Etat lors d'une opération de police judiciaire datant de 1991. Enfin, sur les 35 décisions rendues sur le fondement d'un délai déraisonnable, 25 condamnations ont été prononcées contre 10 déboutés.



i. Les dénis de justice

Sur les dénis de justice constatés, 63 % ont résulté des délais déraisonnables de l'information judiciaire¹³. Ces délais ont souvent été en partie dus à la réalisation d'investigations techniques et/ou internationales complexes et à la succession de magistrats différents sur plusieurs années. Les délais d'audiencement, devant les cours d'assises ou les tribunaux correctionnels, ont représenté 12 % des dénis de justice constatés en matière pénale. Leur coût a représenté 248 376,42 euros.

ii. Les fautes lourdes

En matière pénale, 27 condamnations pour faute lourde ont été prononcées en 2022. Parmi elles, 9 ont résulté de litiges relatifs aux scellés et biens placés sous-main de justice (perte, destruction ou préjudice résultant de l'immobilisation du bien concerné) ; 4 de détentions arbitraires ; 4 encore de fautes du parquet dans le traitement de procédures ; 3 enfin de litiges relatifs à une faute dans le traitement d'une plainte. Leur coût total a été de 789 465,12 euros.

iii. La responsabilité sans faute

En 2022, l'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat, par des tiers au service public de la justice, a entraîné dix condamnations qui ont représenté un coût de 357 145,05 euros.

Parmi ces condamnations, cinq ont résulté d'opérations de police judiciaire, deux de la gestion des scellés, deux de perquisitions, et une du préjudice subi par une personne reconnue comme collaborateur occasionnel du service public de la justice.

Focus

Les actions en responsabilité de l'Etat relatives à la gestion des scellés

Devant les juridictions internes, les actions en responsabilité de l'Etat relatives à la gestion des scellés peuvent être engagées sur deux fondements.

D'une part, l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire permet d'agir pour faute lourde ou déni de justice. Il peut s'agir de la destruction de scellés au cours d'une information judiciaire ou d'une enquête, de leur vente et de l'absence de restitution de leur valeur, de l'absence de radiation d'un véhicule du fichier des objets volés ou signalés, de l'absence de notification de la mise en fourrière d'un véhicule volé à son propriétaire, de la carence de l'Etat à réaliser des opérations de maintenance sur un navire placé sous scellé entre la saisie et la vente, du vol d'un scellé stocké dans un commissariat, etc.

D'autre part, la responsabilité sans faute peut être mobilisée lorsque le requérant démontre qu'il était tiers à la procédure pénale. Il s'agit souvent d'actions engagées par les propriétaires d'un immeuble placé sous scellés à l'occasion d'une procédure pénale et qui ne peuvent plus percevoir de loyers, le bien n'étant plus loué.

¹³ 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 facultative 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.



Les condamnations en matière de scellés ont représenté pour l'année 2022, un coût total de 599 885,04 euros. Avec 11 condamnations en 2022, le coût moyen d'une condamnation était de 54 535 euros.

1.3.3. Typologie des condamnations en fonction du niveau d'instance

En 2022, sur les 443 décisions rendues, 53 étaient des arrêts d'appel et 7 de cassation.

Sur les arrêts d'appel prononcés dans ces affaires mettant en cause la responsabilité de l'Etat pour dysfonctionnement du service public de la justice judiciaire, 18 ont abouti à au moins un constat de dysfonctionnement, 14 confirment une condamnation prononcée en première instance, 4 infirment un débouté.

Parmi ces arrêts de condamnation, l'agent judiciaire de l'Etat n'avait fait appel que d'un seul jugement et a obtenu, malgré la confirmation de la condamnation, une minoration de son montant. Un seul requérant a obtenu une majoration du montant en appel, douze requérants ont vu le montant alloué réduit par la cour d'appel.

En cassation, les 7 décisions rendues sont des décisions de non-admission du pourvoi formé par le justiciable, à défaut de moyen sérieux.

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

2.1. Présentation de la procédure

La Convention européenne de sauvegarde 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 CEDH ») 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 CEDH pour les requêtes portées à l'encontre de la France. Le MEAE sollicite du ministère de la justice ses observations pour toutes les requêtes qui le concernent.

Après échanges d'écritures entre le Gouvernement et le requérant, la CEDH rend une décision, dans laquelle elle peut soit radier l'affaire du rôle¹⁴, soit constater l'irrecevabilité de la requête¹⁵, soit, statuant au fond, constater une violation ou une absence de violation de la Convention. Dans le cas où la CEDH 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

En 2022, sur les 68 nouvelles requêtes déposées devant la CEDH contre la France et transmises au Gouvernement pour observations, **54** ont concerné le ministère de la justice, à deux titres :

- Soit parce que le fonctionnement du service public a été directement mis en cause ;
- Soit parce que, pour la mise en œuvre des droits protégés (droit à la liberté et à la sûreté, droit à un procès équitable, protection de la vie privée, droit de la propriété,...) par la Convention, une juridiction relevant de l'ordre judiciaire a statué.

En 2022, la CEDH a publié¹⁶ **66 décisions et arrêts concernant la France** : 26 décisions d'irrecevabilité, 14 affaires radiées du rôle et 26 arrêts au fond, dont 18 ont conclu à au moins une violation de la Convention.

Le montant des réparations allouées au titre des condamnations, des règlements amiables et des déclarations unilatérales, concernant des procédures relevant du ministère de la justice, s'est élevé pour l'année civile 2022 à 631 603,44 euros.

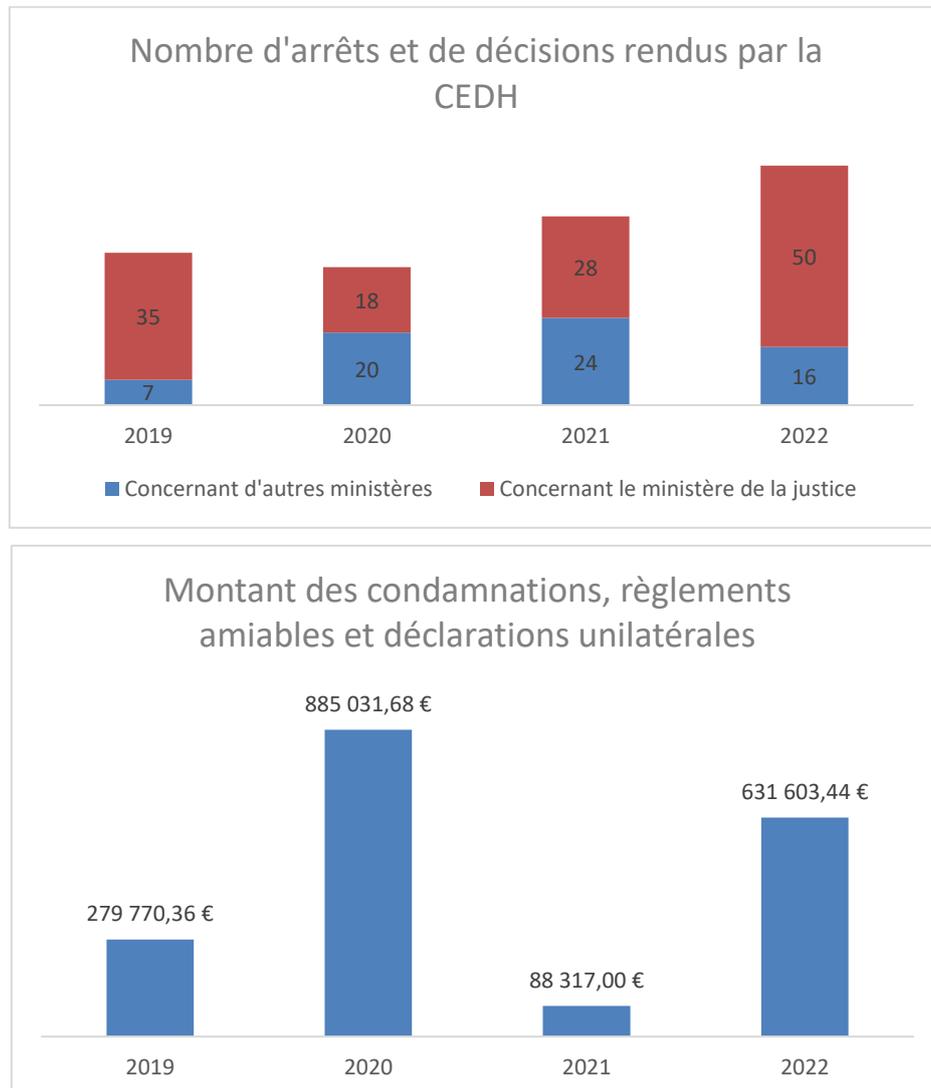
¹⁴ Décisions de radiation : L'article 37 § 1 c) de la Convention permet à la Cour de rayer une affaire du rôle si :

« (...) 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 fait une déclaration unilatérale dans laquelle il a reconnu la violation de la Convention et proposé une indemnisation pour la réparer.

¹⁵ 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, réduit à 4 mois depuis le 1^{er} février 2022, suivant la dernière décision interne définitive ; la requête est déjà soumise à une autre instance internationale ; la requête est manifestement mal fondée c'est-à-dire ne révèle aucune apparence de violation de la Convention, etc. Voir, en ce sens, les articles 34 et 35 de la Convention.

¹⁶ La CEDH rend également des décisions d'irrecevabilité en juge unique qui sont communiquées au requérant ayant déposé une requête mais ne sont pas publiées de telle sorte que le Gouvernement n'en a pas connaissance.



2.3. Règlements amiables

La CEDH a rendu quatre décisions de radiation à la suite d'un règlement amiable. Dans le cas d'un règlement amiable, le Gouvernement propose une indemnisation au requérant, qui a le choix de l'accepter ou non. Cette procédure est l'équivalent d'une transaction en droit interne et n'empêche pas de constater une violation. La Cour ne peut radier l'affaire qu'en cas d'acceptation des termes du règlement amiable par les deux parties.

Ces quatre règlements amiables ont été proposés et acceptés dans des affaires ayant trait aux articles 3, 8 et 13¹⁷ (extinction de l'action publique pour des faits de harcèlement), 5¹⁸ (absence de contrôle par le juge judiciaire de la régularité d'une mesure d'isolement du requérant faisant l'objet d'une hospitalisation en soins psychiatriques sous contrainte), 8 et 14¹⁹ (rejet d'une demande tendant à la transcription sur les registres de l'état civil de la reconnaissance de maternité effectuée par une personne transsexuelle homme vers femme), et 6²⁰ (délai

¹⁷ *Boutchich c. France*, n° 28070/15, 10 février 2022.

¹⁸ *Buisson c. France*, 16352/20, 1^{er} décembre 2022.

¹⁹ *C.V. et M.E.D. c. France*, 13948/21 et 14333/20, 30 juin 2022.

²⁰ *Coutre et Batailler c. France*, 11492/18 et 12025/18, 24 février 2022.

déraisonnable d'une procédure pénale).

Le montant total des sommes proposées dans le cadre des règlements amiables a été de 91 950 euros.

2.4. Absence de constat de violation

En 2022, la CEDH a prononcé une **absence de violation dans cinq arrêts au fond**²¹, et déclaré **irrecevables vingt requêtes** pour défaut manifeste de fondement²² ou non-épuisement des voies de recours internes²³.

2.5. Constats de violation

Les décisions et arrêts aboutissent à des constats de violation, soit parce que la CEDH a statué au fond, soit parce qu'elle a radié l'affaire à la suite d'une déclaration unilatérale du Gouvernement par laquelle celui-ci reconnaît une violation de la Convention.

2.5.1. Décisions de radiation résultant de reconnaissance de la violation par le Gouvernement

La CEDH a prononcé **six décisions de radiation**²⁴ à la suite d'une déclaration unilatérale du Gouvernement français, après l'échec du règlement amiable proposé. Dans le cas d'une déclaration unilatérale, le requérant a refusé le règlement amiable et le Gouvernement propose alors une indemnisation qu'il assortit d'une déclaration reconnaissant la violation. Quel que soit l'avis du requérant sur la déclaration unilatérale, la Cour peut radier l'affaire du rôle si elle estime, eu égard aux termes de la déclaration, que la poursuite de la requête ne se justifie plus.

Six déclarations unilatérales ont été effectuées en 2022 et les requêtes ont été radiées du rôle pour des affaires relatives aux articles 2 et 6²⁵ (enquête effective et accès à un tribunal), à l'article 6 seul²⁶ (délai déraisonnable d'une procédure pénale), à l'article 8 (condamnations pour refus de prélèvement biologique pour inscription au fichier national automatisé des empreintes génétiques²⁷, prélèvements sanguins effectués sur une personne dans le cadre d'une enquête de flagrance²⁸), et à l'article 5 §1²⁹ (prolongation de la détention provisoire).

2.5.2. Arrêts de violation

²¹ *A.E. et C.E. c. France*, nos 29693/19 et 29775/18, 24 mars 2022, *Dubois c. France*, n° 52833/19, 28 avril 2022, *Bouras c. France*, n° 31754/18, 19 mai 2022, *Zeggai c. France*, n° 12456/19, 13 octobre 2022 ; *Zemmour c. France*, n° 63539, 20 décembre 2022.

²² Voir par exemple : *Caldaras et Lupu c. France*, n° 13561/15, 17 novembre 2022 ; *Maillebouis c. France*, n° 28400/16, 17 mars 2022

²³ Voir par exemple : *Margoi c. France*, n° 72596/16, 17 novembre 2022 ; *Thevenon c. France*, n° 46061/21, 13 septembre 2022

²⁴ La Cour a, en 2022, radié une autre affaire suite à un désistement, officiel, ou supposé en l'absence de réponse du requérant à une demande de la Cour.

²⁵ *Abdelhadi c. France*, n° 40814/20, 15 septembre 2022.

²⁶ *Carrobourg et autres c. France*, n° 66205/17, 10 mars 2022.

²⁷ *Moulin c. France*, n° 14439/21, 9 juin 2022 et *Vernay c. France*, n° 12398/21, 9 juin 2022.

²⁸ *Valla c. France*, n° 42920/20, 9 juin 2022.

²⁹ *A.Z. c. France*, n° 14563/21, 10 novembre 2022.

Statuant sur le fond de l'affaire, la CEDH a prononcé **14 arrêts dans lesquels elle a constaté au moins une violation de la Convention.**

Sur le fondement de l'article 3 de la Convention (interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants), un arrêt de violation a été rendu, du fait de l'absence de protection d'une enfant mineure, par le service de l'ASE, alors qu'elle subissait des abus sexuels dans sa famille d'accueil. Dans cet arrêt, la CEDH a constaté l'existence d'une obligation positive de l'Etat de mettre en place un cadre législatif et d'en assurer sa mise en œuvre afin de permettre une protection efficace des enfants et des autres personnes vulnérables³⁰.

La Cour a constaté la violation de l'article 6 de la Convention (droit à un procès équitable) dans cinq arrêts : excès de formalisme dans l'obligation de saisir une juridiction par voie électronique³¹ ; audition libre sans notification du droit de garder le silence ni du droit d'être assisté par un avocat³² ; entrave au droit d'accès à un tribunal du fait du montant des frais de justice³³ ; délai déraisonnable³⁴.

Sur le fondement de l'article 8 de la Convention (droit au respect de la vie privée et familiale), trois arrêts constatant la violation ont été rendus : refus de reconnaissance de paternité du père biologique d'un enfant né en France à l'issue d'une gestation pour autrui (« *si la réalité biologique a indéniablement du poids [...], cet élément s'efface devant l'intérêt supérieur de l'enfant lorsque l'une et l'autre ne concordent pas* »)³⁵ ; refus d'accorder un droit de visite et d'hébergement sur un enfant né au sein d'un couple homosexuel au membre du couple qui n'en est pas la mère (« *La requérante demandait seulement la possibilité de continuer à voir, de temps en temps, un enfant à l'égard duquel elle a agi en se considérant comme un coparent pendant plus de deux ans depuis sa naissance.* »)³⁶ ; collecte de données des personnes homosexuelles souhaitant donner leur sang³⁷.

Sur le fondement de l'article 10 de la Convention (liberté d'expression), la CEDH a constaté une violation dans deux arrêts³⁸, au motif de la disproportion de l'atteinte portée au droit à la liberté d'expression en raison de la nature et de la lourdeur de la peine infligée.

Sur le fondement de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 à la Convention (protection de la propriété), la CEDH a prononcé deux arrêts de violation, dont l'un dans le cas du refus d'indemniser les dégradations d'un château saisi et placé sous scellé au cours d'une instruction³⁹.

S'agissant de l'interdiction de l'expulsion des nationaux (article 3§2 du Protocole n° 14 à la Convention), la CEDH a constaté la violation de cet article en raison des conditions d'examen du refus opposé par l'Etat aux demandes de rapatriement formulées par les proches des enfants retenus dans les camps au nord-est de la Syrie⁴⁰.

³⁰ *Loste c. France*, n° 59227/12, 3 novembre 2022.

³¹ *Lucas c. France*, n° 15567/20, 9 juin 2022.

³² *Merahi et Delahaye c. France*, n° 38288/15, 20 septembre 2022 ; *Wang c. France*, n° 83700/17, 28 avril 2022.

³³ *Benghezal c. France*, n° 48045/15, 24 mars 2022.

³⁴ *Tabouret c. France*, n° 43078/15, 12 mai 2022.

³⁵ *A. L. c. France*, n° 13344/20, 7 avril 2022.

³⁶ *Callamand c. France*, n° 2338/20, 7 avril 2022.

³⁷ *Drelon c. France*, n° 3153/16 et 27758/18, 8 septembre 2022.

³⁸ *Bouton c. France*, n° 2636/19, 13 octobre 2022 ; *Rouillan c. France*, n° 28000/19, 23 juin 2022.

³⁹ *SCI Château du Francport c. France*, n° 3269/18, 7 juillet 2022.

⁴⁰ *Fahem c. France*, n° 24384/19, 14 septembre 2022.

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.

Ces chefs de cour, préalablement informés de l'action engagée au début de l'affaire, sont donc avertis en cas de condamnation devant les juridictions internes comme devant la CEDH.

En second lieu, certains dossiers font l'objet d'une communication plus large. C'est le cas des décisions rendues par la CEDH, mais également de certains dossiers en contentieux judiciaire dès lors qu'ils sont porteurs d'enjeux ou appellent des mesures générales de suivi ou d'évolution.

Ainsi, ces dossiers font, outre la communication aux chefs de cour, l'objet d'une communication interne au ministère de la justice, en administration centrale, aux directions concernées⁴¹.

3.1.2. Autres communications générales sur les dysfonctionnements

S'agissant des contentieux judiciaires, la sous-direction des affaires juridiques a produit, chaque année depuis 2019, un rapport annuel d'activité qui est largement diffusé au sein du ministère de la justice. Plusieurs focus et recommandations portent sur des 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 CEDH. 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 CEDH.

Ce support intranet vient compléter le panorama annuel sur les arrêts et décisions rendus par la CEDH concernant le ministère de la justice réalisé depuis 2018.

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

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

⁴¹ 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.

déraisonnables de traitement qui représentent 91 % des condamnations prononcées en matière judiciaire.

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

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 adoptées entre 2015 et 2017, pour garantir la rapidité et la qualité des décisions, ainsi que l'accessibilité de la justice prud'homale.

Par ailleurs, d'autres textes sont venus apporter de nouvelles garanties dans différents domaines de l'activité judiciaire.

Ainsi, la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, et 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.

La loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire renforce les droits des citoyens à chaque étape de la procédure juridictionnelle. À cet effet, elle prévoit un encadrement de la durée des enquêtes préliminaires et un renforcement de la protection de la présomption d'innocence et des droits de la défense. La loi modernise également la justice criminelle, par exemple en pérennisant les cours criminelles départementales, en spécialisant le tribunal judiciaire de Nanterre sur le traitement des crimes sériels non élucidés, et en répondant au besoin d'assesseurs en matière criminelle, grâce à l'intervention de magistrats exerçant à titre temporaire, de magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles, et d'avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles.

Les années 2020 et 2021 ont par ailleurs donné lieu à de nombreux recrutements dans le cadre de la mise en œuvre de la « justice de proximité ». Ainsi, en 2022, plus de 1 000 emplois de juristes assistants sont localisés au sein des tribunaux judiciaires et cours d'appel.

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

Lorsque la CEDH rend un arrêt de violation, il devient définitif trois mois après sa publication en l'absence de renvoi en grande chambre⁴².

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 CEDH.

⁴² 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.



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.

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 CEDH 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 se mobilise en coordonnant l'action des 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 pour la victime de la violation⁴³ à des mesures plus générales internes à l'administration⁴⁴ ou encore à des réformes règlementaires ou législatives⁴⁵.

⁴³ CEDH, *Rouillan c. France*, n° 28000/19, 24 juin 2022, recours en révision devant la Cour de révision et de réexamen.

⁴⁴ CEDH, *H. F. et autres c. France*, n°s 24384/19 et 44234/20, 14 septembre 2022 : la Cour a demandé au Gouvernement de procéder au réexamen des demandes de rapatriement présentées par les proches des requérants

CEDH, *J.M.B et 31 autres contre France*, n°s 9671/15 et 31 autres : le Gouvernement a déposé son plan d'action le 30 novembre 2020, actualisé régulièrement depuis (juin 2021, février et octobre 2022, septembre 2023).

⁴⁵ *Association Innocence en danger et association Enfance et partage c. France*, 4 juin 2020, requêtes n°s 15343/15 et 16806/15 : dans le cadre de l'exécution de cet arrêt, le Gouvernement a souligné l'adoption de la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, prévoyant des mesures de protection pour les mineurs se trouvant dans les situations les plus graves.