



RAPPORT AU PARLEMENT 2024

pour l'année 2023

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 2023, 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	3
1.2.2. Généralités concernant les décisions rendues	5
1.3. Typologie des condamnations	6
1.3.1. Typologie des condamnations en fonction de leur fait générateur	6
1.3.2. Typologie des condamnations en fonction de la matière	9
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	12
2.1. Présentation de la procédure	12
2.2. Chiffres généraux	13
2.3. Règlements amiables	14
2.4. Constats de violation	14
2.4.1. Décisions de radiation résultant d'une reconnaissance de la violation par le Gouvernement	14
2.4.2. Arrêts de violation	15
2.5. Absence de constat de violation	15
2.6. Suivi des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme	15
3. Les mesures prises pour remédier aux dysfonctionnements constatés	16
3.1. Communication sur les condamnations prononcées	16
3.1.1. Communication sur chaque condamnation prononcée	16
3.1.2. Autres communications générales sur les dysfonctionnements	17
3.2. Prévention des dysfonctionnements récurrents	17

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

1.1. Présentation de la procédure

En application 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. 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.

Par principe, ce régime de responsabilité concerne uniquement l'utilisateur du service public de la justice, c'est-à-dire celui qui est partie à la procédure critiquée. Néanmoins, le tiers à la procédure judiciaire peut 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.

Ces contentieux font intervenir l'agent judiciaire de l'Etat (AJE), 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'AJE est partie dans toutes les actions en responsabilité pour dysfonctionnement du service public de la justice judiciaire.

L'AJE 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 bureau du contentieux judiciaire et européen (BCJE) 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. Sauf exception du contentieux prudhommal², 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 informe systématiquement les chefs de cours d'appel (cf. *infra* partie 3).

1.2. Généralités concernant les actions engagées et les décisions rendues

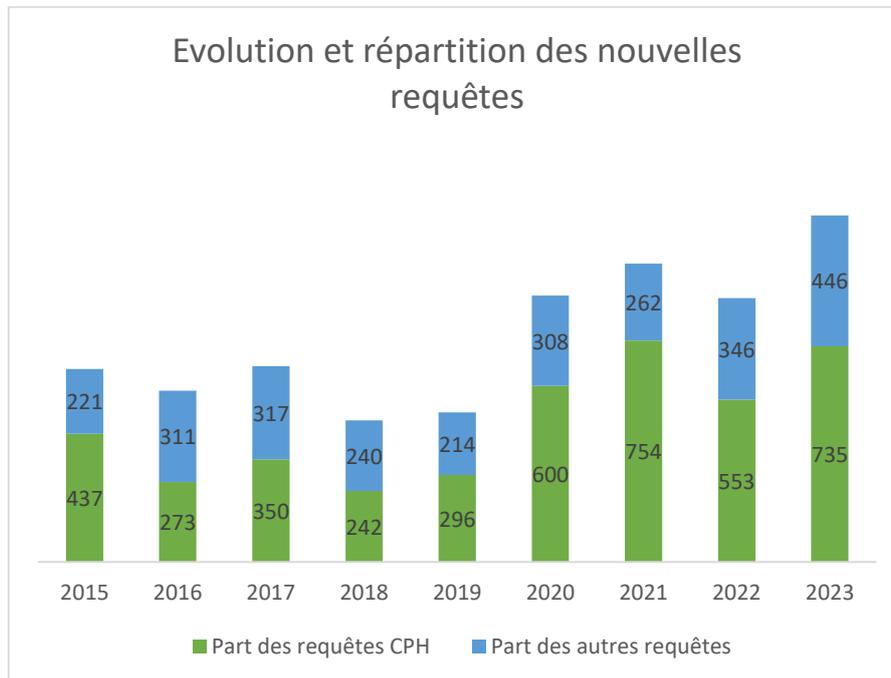
1.2.1. Généralités concernant les actions engagées à l'encontre de l'Etat

Au cours de l'année 2023, **1 181 nouvelles actions en responsabilité** ont été engagées contre l'agent judiciaire de l'Etat pour fonctionnement défectueux du service public de la justice, contre 899 en 2022, soit une augmentation importante de 31% en un an.

Parmi ces nouvelles actions, le contentieux relatif à des délais déraisonnables devant les conseils de prud'hommes a augmenté de 32 % cette année pour retrouver le niveau connu en 2021. Il a représenté 62 % des nouvelles requêtes. Les autres contentieux en responsabilité ont augmenté de 29 % par rapport à 2022.

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

² Après concertation, il a été décidé de ne plus solliciter les juridictions pour le contentieux prudhommal afin de ne pas surcharger les services, l'accès au dossier judiciaire étant d'une plus-value limitée.



	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Requêtes judiciaires	658	584	667	482	510	908	1016	899	1181
Dont requêtes CPH	437	273	350	242	296	600	754	553	735
Dont autres requêtes	221	311	317	240	214	308	262	346	446

Focus - Les assignations groupées

L'augmentation constante et significative du contentieux du dysfonctionnement du service public de la justice depuis plusieurs années a été, en 2023, amplifiée par des assignations groupées, particulièrement s'agissant des délais observés en matière prud'homale et dans le traitement du contentieux aérien.

Parmi les 1 181 dossiers enregistrés en 2023 figurent 10 requêtes collectives qui portent à elles seules 1877 requérants.

Si certaines de ces assignations groupées visent entre 50 et 100 requérants, d'autres sont plus massives encore.

Ainsi, dans une affaire regroupant 1 320 requérants, l'agent judiciaire de l'Etat a été condamné à 6,8 millions d'euros de dommages et intérêts par le tribunal judiciaire de Paris, le 14 décembre 2023. Un appel du jugement au fond est pendant (raison pour laquelle cette condamnation n'entre pas dans les statistiques de l'année 2023). Pour 236 demandeurs ayant fait l'objet d'une disjonction dans ce dossier, la cour d'appel de Paris a le 2 juillet 2024 infirmé la position du tribunal et annulé l'assignation du 23 juin 2023 au motif du décès de certains demandeurs, de l'absence de mandat ou de l'absence de preuve du mandat de leur



avocat pour les autres.

13 autres procédures sérielles en contentieux prud'homal sont en cours, pour un total de 4 531 requérants.

S'il y avait déjà eu des séries au préalable (notamment une série de 594 dossiers concernant le délai déraisonnable de la procédure devant les conseils de prud'hommes en 2021), l'ampleur du phénomène est inédite.

Au-delà du contentieux lié aux délais prud'homaux, un nouveau contentieux prend de l'ampleur : les actions en dysfonctionnement du service public de la justice du fait des délais déraisonnables devant les tribunaux statuant sur les actions fondées sur le Règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le règlement (CEE) n° 295/91.

1.2.2. Généralités concernant les décisions rendues

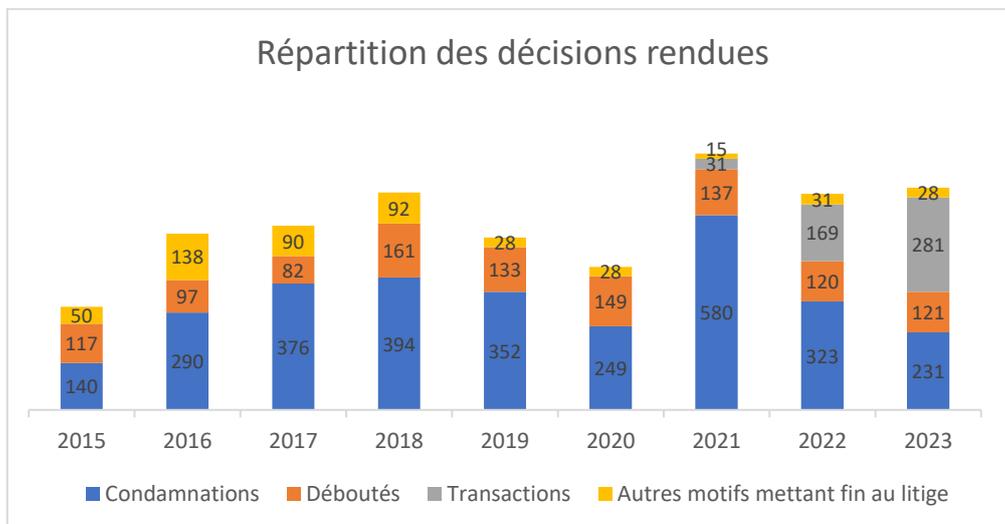
Au cours de cette même année 2023, **661 décisions** mettant fin à l'instance, dont 48 en appel et 9 en cassation, ont été rendues dans des dossiers mettant en cause la responsabilité de l'Etat pour dysfonctionnement du service public de la justice judiciaire. Ce nombre est constant par rapport à 2022³.

L'Etat a été **condamné à 231 reprises** et les requérants ont été **déboutés dans 121 décisions**. Le montant total des sommes mises à la charge de l'Etat par les 231 décisions ayant donné lieu à sa condamnation s'est élevé à **2 587 295,78 euros**.

28 autres décisions ont mis fin aux litiges 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 2023, **281 transactions** ont été conclues, contre 31 en 2021 et 169 en 2022. Le montant total de ces transactions s'est élevé à **2 481 696,96 euros** en 2023, soit presque sept 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 établis. Les dossiers peuvent concerner des enjeux financiers faibles ou élevés ; l'indemnisation la plus faible a été, en 2023, de 1 375 euros et la plus forte de 57 100 euros.

³ 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.



	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Condamnations	140	290	376	394	352	249	580	323	231
Déboutés	117	97	82	161	133	149	137	120	121
Transactions							31	169	281
Autres motifs mettant fin au litige	50	138	90	92	28	28	15	31	28
Total décisions	307	525	548	647	513	426	763	643	661

Au total, les condamnations et les transactions ont représenté un montant de **5 069 192,39 euros⁴**.

Sur les 352 décisions rendues hors transaction et autres motifs mettant fin au litige, le taux global de condamnation s'est élevé à 66 % en en 2023. Ce taux a atteint 83 % pour les décisions rendues en matière de délai déraisonnable, mais a été de 30 % dans les actions engagées sur le fondement de la faute lourde ou simple.

1.3. Typologie des condamnations

1.3.1. Typologie des condamnations en fonction de leur fait générateur

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'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

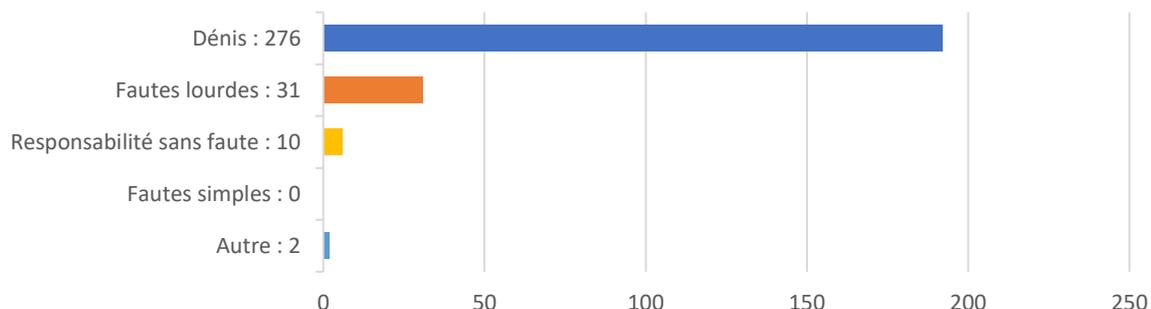
⁴ Il convient, à terme, de soustraire à ce montant la somme totale des décisions d'appel plus favorables ayant entraîné une réformation des décisions de première instance (cf. point 1.3.6). Ces sommes sont en cours de recouvrement.

de procédure collective)⁵ ou une faute simple (par exemple un défaut de contrôle des comptes de gestion d'une mesure de protection)⁶ ;

- 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). 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 par 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).

Les décisions de condamnations prononcées à l'encontre de l'Etat ont été en 2023, dans leur grande majorité, prononcées pour déni de justice.

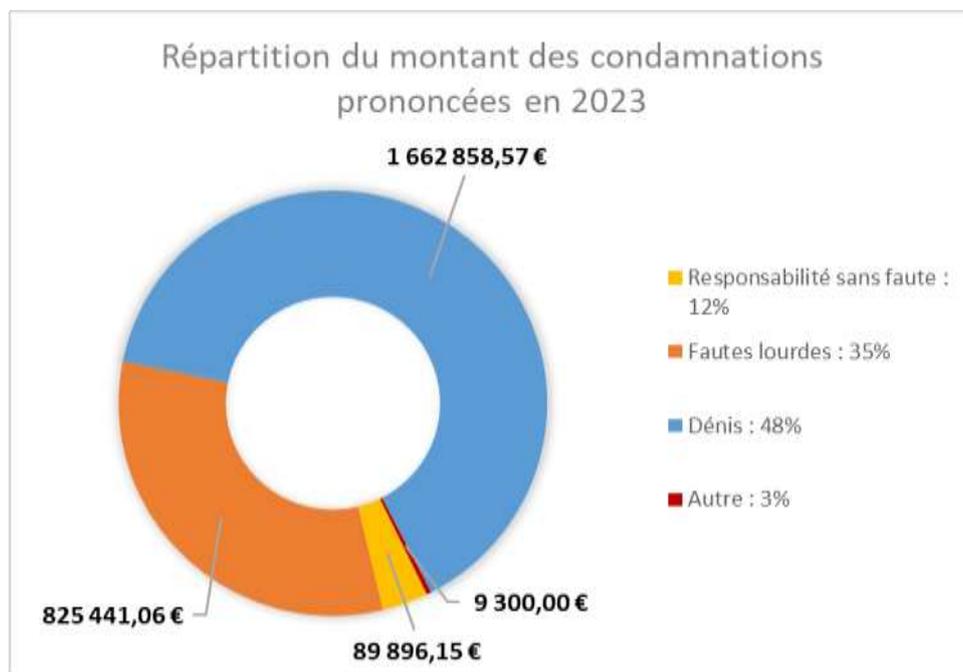
Répartition du nombre de condamnations sur l'année 2023



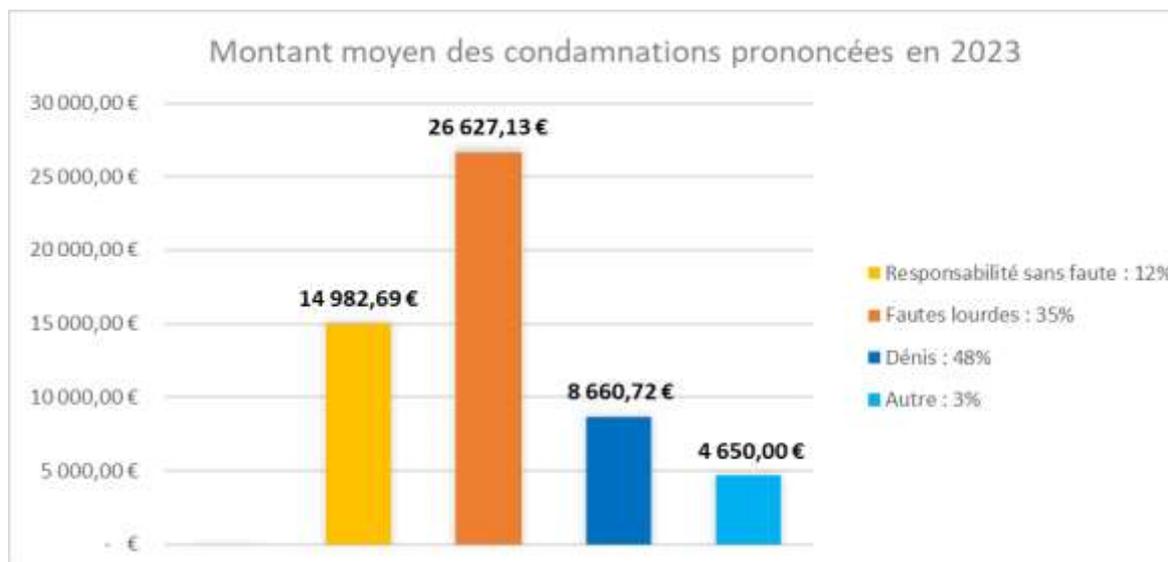
⁵ Articles L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire et L. 141-3 dudit code précisant que « il y a déni de justice lorsque les juges refusent de répondre aux requêtes ou négligent de juger les affaires en état et en tour d'être jugées ».

⁶ 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 (articles 421 du code civil).

Le déni de justice a ainsi représenté 64 % du coût financier des condamnations prononcées⁷.



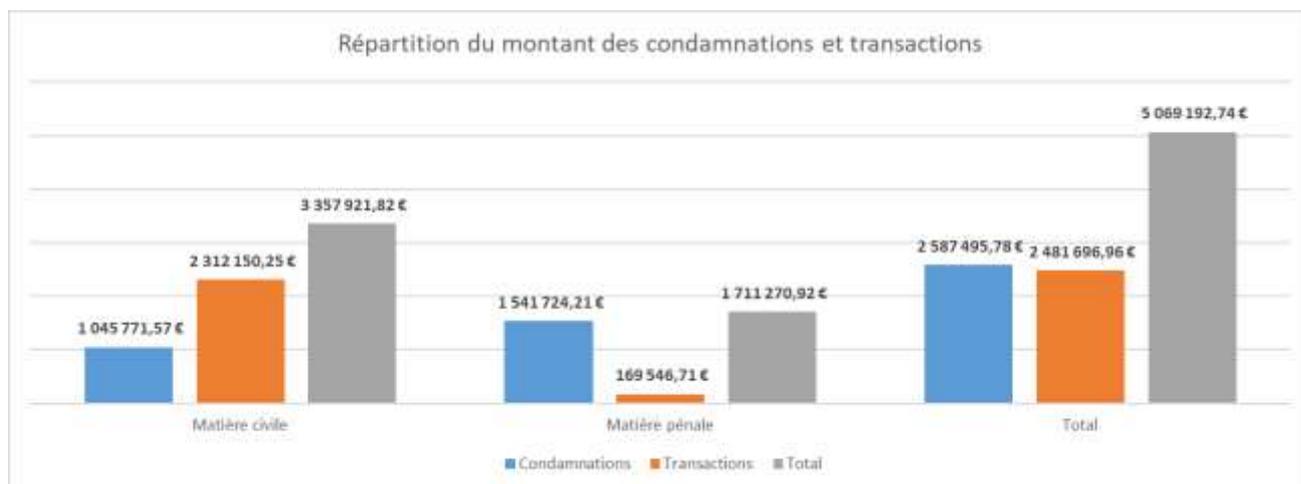
Pour autant, les condamnations pour faute beaucoup moins nombreuses, ont été en moyenne beaucoup plus coûteuses que celles consécutives à des délais déraisonnables⁸.



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 2023, le coût moyen d'une condamnation pour déni de justice est de 8 660 euros contre 26 627 euros en matière de fautes (lourdes et simples).

Enfin, le coût cumulé des condamnations et des transactions a été réparti comme suit :



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 2023, 63 % des condamnations prononcées – mais représentant 40 % des coûts – ont concerné la matière civile⁹, contre 37 % – mais représentant 60 % des coûts – pour la matière pénale¹⁰.

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 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 2023, a été de 6 010 euros contre 27 048 euros en matière pénale.

a) Condamnations prononcées en matière civile

En 2023, sur 241 décisions rendues en matière civile, 174 décisions – dont 170 pour dénis de justice et 4 pour fautes lourdes – ont été des décisions de condamnation.

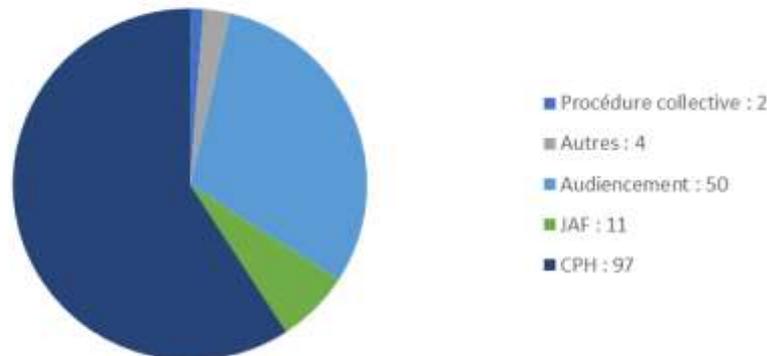
i. Les dénis de justice

Parmi les 170 condamnations pour délais déraisonnables de procédure constatés en matière civile (dénis de justice), 97 étaient dues à des délais de procédure devant les conseils de prud'hommes, pour un montant total de 639 026,03 euros.

⁹ 174 sur l'ensemble des 231 condamnations.

¹⁰ 57 des 231 condamnations.

Typologie des dénis de justice en matière civile



Face à ce contentieux, le ministère de la justice s'appuie sur une argumentation conforme aux principes de la responsabilité civile et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (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).

Depuis le 7 avril 2022, pour développer le règlement amiable de ces affaires, le ministère de la justice a donné mandat à 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. Initialement conclu pour une durée d'un an, ce mandat a été renouvelé le 28 mars 2023 et prévoit désormais un renouvellement tacite.

En 2023, le recours à la transaction a continué de progresser puisque 247 (contre 45 en 2022) ont été conclues en matière de déni de justice devant les Conseils de prud'hommes, dont 112 relevaient du mandat.

ii. Les fautes lourdes

Les 4 condamnations pour fautes lourdes ont été prononcées pour un coût total de 55 750 euros.

Il est à noter qu'une des quatre condamnations est une décision avant dire droit du tribunal judiciaire de Paris du 8 mars 2023, qui fixe le principe de la responsabilité sans faute de l'Etat liée au déséquilibre des désignations des professionnels, en l'espèce un administrateur judiciaire, en raison de l'existence d'un préjudice économique. Il a été relevé appel de la décision. Une expertise pour fixation du préjudice est en cours en parallèle.

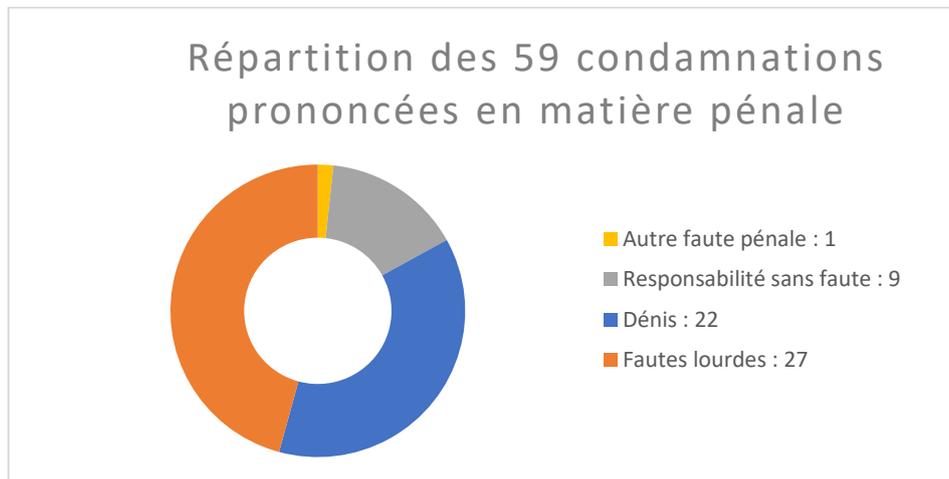
b) Condamnations prononcées en matière pénale

En 2023, sur 117 décisions rendues en matière pénale, on décompte 11 transactions et 59 condamnations, faute lourde et déni de justice confondus.

Sur les 71 décisions rendues sur le fondement de la faute lourde, l'Etat a été condamné 27 fois et les requérants déboutés à 44 reprises.

Sur le fondement de la responsabilité sans faute, 9 condamnations ont été prononcées contre 6 déboutés.

Enfin, sur les 33 décisions rendues sur le fondement d'un délai déraisonnable, 22 condamnations ont été prononcées contre 11 déboutés.



i. Les dénis de justice

Sur les dénis de justice constatés, 55 % ont résulté des délais déraisonnables de l'information judiciaire¹¹. Ces délais ont souvent résulté de la réalisation d'investigations techniques et/ou internationales complexes et de la succession de magistrats différents sur plusieurs années. Les délais d'audience, devant les cours d'assises ou les tribunaux correctionnels, ont représenté 14 % des dénis de justice constatés en matière pénale. Leur coût a représenté 490 791,92 euros mais est dû principalement à une affaire où il y avait 83 demandeurs à l'instance dans laquelle l'agent judiciaire de l'Etat a été condamné à hauteur de 441 791 euros.

ii. Les fautes lourdes

En matière pénale, 27 condamnations pour faute lourde ont été prononcées en 2023. Parmi elles, 10 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), 1 de détention arbitraire, 3 de fautes du parquet dans le traitement de procédures et 5 de litiges relatifs à une faute commise par un service d'enquête. Leur coût total a été de 769 691,06 euros.

iii. La responsabilité sans faute

En 2023, l'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat, par des tiers au service public de la justice, a entraîné 9 condamnations qui ont représenté un coût de 107 084,35 euros.

Parmi ces condamnations, 5 ont résulté d'opérations de police judiciaire et 4 de la gestion des scellés.

¹¹ Une information judiciaire, aussi désignée comme une instruction, est obligatoire en matière de crime facultative en matière de délit. Conduite par un juge d'instruction, ce dernier ne peut informer qu'en vertu d'un réquisitoire introductif 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 dans le cadre d'une commission rogatoire.

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

En 2023, sur les 661 décisions rendues, 48 étaient des arrêts d'appel et 9 de cassation.

Sur les arrêts d'appel prononcés dans les affaires mettant en cause la responsabilité de l'Etat pour dysfonctionnement du service public de la justice, 18 sont des arrêts de condamnation. Parmi ces 18 arrêts aboutissant à une condamnation de l'Etat, 14 confirment une condamnation prononcée en première instance et 4 infirment un débouté.

Dans seulement trois des quatorze affaires de confirmation d'une condamnation de première instance, l'agent judiciaire de l'Etat était à l'origine de l'appel : il a obtenu l'atténuation du montant de sa condamnation de première instance à deux reprises.

Lorsque le justiciable était à l'origine de l'appel, une seule aggravation de la condamnation de l'Etat a été prononcée. En revanche, onze requérants ont vu le montant alloué réduit par la cour d'appel.

En cassation, sur 9 décisions rendues, 7 ont rejeté un pourvoi contre un arrêt favorable à l'Etat. L'agent judiciaire de l'Etat n'était, à titre principal, responsable d'aucun pourvoi.

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 rôle¹², soit constater l'irrecevabilité de la requête¹³, 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).

¹² 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.

¹³ Une requête peut être déclarée irrecevable pour différents motifs prévus aux articles 34 et 35 de la Convention, tels que le non épuisement des voies de recours internes ; l'introduction de la requête passé un délai de 4 mois, 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.

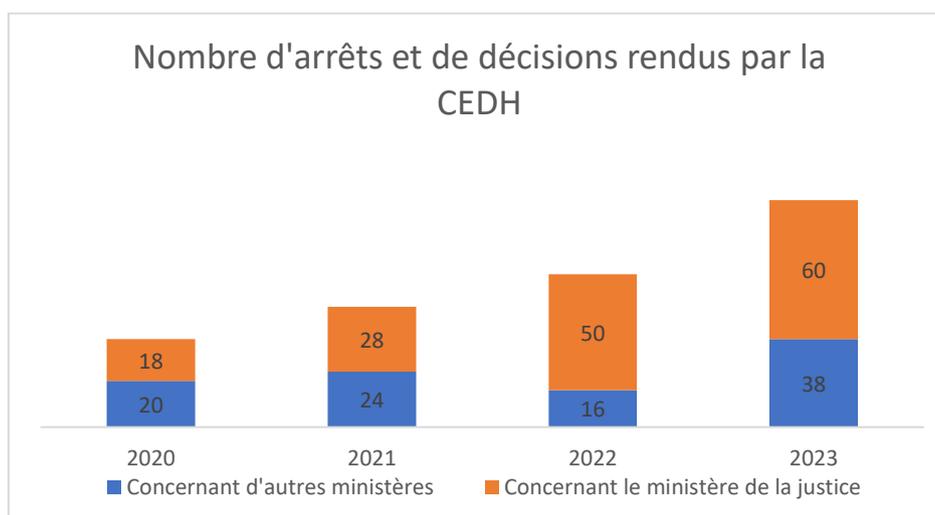
2.2. Chiffres généraux

En 2023, sur les 58 nouvelles requêtes déposées devant la CEDH contre la France et transmises au Gouvernement pour observations, **40** ont concerné le ministère de la justice puisqu'intervenues à l'issue d'une procédure judiciaire. Ces requêtes se distinguent en deux catégories :

- Soit elles critiquent directement le fonctionnement du service public de la justice ;
- Soit elles critiquent une décision rendue par les juridictions judiciaires.

En 2023, la CEDH a publié **60 décisions¹⁴ et arrêts concernant la France** : 27 décisions d'irrecevabilité, 14 affaires radiées du rôle et 19 arrêts au fond, dont 8 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 2023 à 188 473 euros.



¹⁴ 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 les affaires relevant du ministère de la justice. 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 de 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 6¹⁵ (délai déraisonnable d'une procédure pénale), 6 § 1¹⁶ (impartialité de la formation de jugement) et 10¹⁷ (condamnation pour diffamation). Le montant total des sommes proposées dans ce cadre a été de 63 000 euros.

2.4. Constats de violation

Les **constats de violation d'un article de la Convention** résultent soit d'une déclaration unilatérale du Gouvernement, entérinée par une décision de radiation de la Cour, soit d'un arrêt de violation, après examen au fond par la Cour de la recevabilité et du bien-fondé de la requête.

2.4.1. Décisions de radiation résultant d'une reconnaissance de la violation par le Gouvernement

La CEDH a prononcé **dix décisions de radiation**¹⁸ dans les affaires relevant du ministère de la justice, 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 Gouvernement

¹⁵ *Garrigues c. France*, n° 3694/19, 21 septembre 2023 et *Lehmann c. France*, n° 27441/19, 30 novembre 2023.

¹⁶ *Nativelle c. France*, n° 19585/19, 9 février 2023.

¹⁷ *Chesanovska c. France*, 48047/17, 19 octobre 2023.

¹⁸ La Cour a, en 2023, radié cinq autres affaires suite à un désistement, officiel, ou supposé en l'absence de réponse du requérant à une demande de la Cour.

propose 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.

Cinq déclarations unilatérales ont été effectuées en 2023 et les requêtes ont été radiées du rôle pour des affaires relatives aux articles 3, 8, 13¹⁹ (conditions de détention et absence de recours préventif effectif), à l'article 6 seul²⁰ (remise en cause par les juridictions pénales d'une solution adoptée par les juridictions administratives) et aux articles 6 § 1 et 2 § 1 du Protocole n° 7²¹ (condamnation pénale d'un majeur protégé avec défaut d'information du curateur).

2.4.2. Arrêts de violation

Statuant sur le fond de l'affaire, la CEDH a prononcé **8 arrêts dans lesquels elle a constaté au moins une violation de la Convention dans les affaires relevant du ministère de la justice**.

Ces arrêts de violation ont été rendus principalement sur le fondement de l'article 3 de la Convention (interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants) concernant des conditions de détention²², de placement en rétention administrative²³ ou de procédure d'extradition²⁴. Deux arrêts de violation étaient fondés sur l'article 6 de la Convention (droit à un procès équitable)²⁵.

2.5. Absence de constat de violation

En 2023, la CEDH a constaté l'absence de violation dans onze arrêts au fond²⁶, et déclaré irrecevables vingt-sept requêtes pour défaut manifeste de fondement ou non-épuisement des voies de recours internes.

2.6. 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 chambre²⁷.

¹⁹ *Magassa c. France*, n°84187/17, 6 juillet 2023, *Mennai c. France*, n°7153/18, 6 juillet 2023 et *Sidibe c. France*, n°27525/18, 6 juillet 2023.

²⁰ *Stassart c. France*, n°73356/17, 4 mai 2023.

²¹ *Brockhoff c. France*, n°60246/19, 30 novembre 2023.

²² *Ghanem c. France*, n°1734/18, 6 juillet 2023, *Kouola c. France*, n°13562/18/18, 6 juillet 2023 et *Agaasie c. France*, n°29241/18, 6 juillet 2023.

²³ *A.M. et autres c. France*, n°7534/20, 4 mai 2023 et *A.C. et M.C. c. France*, n°4289/21, 4 mai 2023.

²⁴ *Compaore c. France*, n°27726/21, 7 septembre 2023.

²⁵ *Rocchia c. France*, n°74530/17, 2 février 2023 et *Syndicat national des journalistes c. France*, n°41236/18, 14 décembre 2023.

²⁶ *Y c. France*, n° 76888/17, 31 janvier 2023, *Diemert c. France*, n°71244/17, 30 mars 2023, *Dieudonné et 6 autres c. France*, n° 59832/19, 4 mai 2023, *Sanchez c. France*, n° 45581/19, 15 mai 2023, *A et B c. France*, n°12482/21, 8 juin 2023, *Silliau c. France*, n°45728/17, 7 septembre 2023, *Gauvin-Fournis c. France*, n°21424/16, 7 octobre 2023, *Pires et Nilsson c. France*, n°56513/17 et 56515/17, 12 octobre 2023, *Total c. France*, n°34634/18, 12 octobre 2023, *Vitol c. France*, n°43546/18, 12 octobre 2023 et *Leotard c. France*, n°41298/21, 14 décembre 2023.

²⁷ La Grande chambre, composée de 17 juges, peut être saisie de deux manières : soit à la suite d'une demande de 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

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. 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 dispose de :

- 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, parfois plusieurs années après.

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 violation²⁸ à des mesures plus générales internes à l'administration²⁹ ou encore à des réformes réglementaires ou législatives³⁰.

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.

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.

²⁸ CEDH, *Rouillan c. France*, n° 28000/19, 24 juin 2022, recours en révision devant la Cour de révision et de réexamen.

²⁹ 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).

³⁰ *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.

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 concernées³¹.

3.1.2. Autres communications générales sur les dysfonctionnements

S'agissant des contentieux judiciaires, la sous-direction des affaires juridiques générales et du contentieux 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. 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 mensuel de la jurisprudence sur les arrêts et décisions rendus par la CEDH diffusé au sein du ministère de la justice.

3.2. Prévention des dysfonctionnements récurrents

Comme indiqué précédemment, certaines condamnations de l'Etat font apparaître des dysfonctionnements révélant des problématiques structurelles, à travers les délais déraisonnables de traitement qui représentent 91 % des condamnations prononcées en matière judiciaire.

Des échanges ont régulièrement lieu avec les chefs de juridiction les plus concernés pour leur permettre d'objectiver ces dysfonctionnements donnant lieu à condamnation et d'anticiper l'adoption d'éventuelles mesures correctrices. Une vigilance particulière est, aussi, exercée 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.

La prévention de ces dysfonctionnements, mais aussi la vigilance vis-à-vis d'un risque de détournement de ces procédures à des fins lucratives, sont devenues par ailleurs un des axes de travail important pour le ministère. .

La division par deux les délais de procédure d'ici 2027 fait ainsi partie des objectifs portés par la loi d'orientation et de programmation pour la justice 2023-2027, par le biais notamment d'une hausse historique du budget qui s'accompagne d'un renforcement des moyens humains et de la structuration d'une équipe autour du magistrat. Par ailleurs, l'ensemble des contractuels recrutés dans les juridictions depuis 2020³², qui sont aujourd'hui des interlocuteurs identifiés et reconnus, ont été pérennisés.

³¹ 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.

³² Pour mémoire, les années 2020 et 2021 ont en effet donné lieu à de nombreux recrutements dans le cadre de la



Ce renforcement de moyens humains et financiers doit permettre, entre autres, de fortement limiter les délais déraisonnables, qui sont à l'origine d'un grand nombre de condamnations, en interne mais également devant la Cour européenne des droits de l'Homme.

Au-delà, et face au constat d'une augmentation importante du contentieux de masse lié au dysfonctionnement du service public de la justice en matière prud'homale et dans le traitement du contentieux aérien, un plan d'action dédié à cette problématique a été lancé en novembre 2023. Ce plan d'action s'est organisé autour de trois axes :

- Précontentieux et contentieux civil ;
- Contentieux des conseils des prud'hommes (CPH) ;
- Contentieux aérien.

Chacun de ces axes, traité dans un groupe de travail dédié, pourra faire l'objet de mesures spécifiques, d'ordre juridiques ou organisationnels, afin de limiter ce contentieux, de clarifier les lignes de défense du ministère devant les juridictions judiciaires, et d'améliorer les modalités internes de traitement de ce contentieux de masse. Des propositions sont formulées en ce sens.

mise en œuvre de la « justice de proximité ». 1 914 autorisations de recrutements de contractuels ont ainsi été accordées aux juridictions tant en matière civile qu'en matière pénale. Ces renforts représentent une hausse des effectifs de personnels non magistrats de près de 12 % au sein des juridictions de première instance. Ces emplois ont ensuite été pérennisés à compter de 2022, de sorte que plus de 1 000 emplois de juristes assistants sont actuellement localisés au sein des tribunaux judiciaires et cours d'appel, outre les 300 créations de postes prévues pour l'année 2023. Au 1er janvier 2023, on compte 935 juristes assistants dans les juridictions. Leur volume a donc augmenté de 189 en 2017 à 935 en 2023.