

Paris, le 18 décembre 2020

## **Audition devant la Cour des comptes relative au plan de continuité de l'activité des juridictions judiciaires pendant la crise sanitaire du Covid 19 Enquête à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale**

Le Syndicat de la magistrature a d'ores et déjà été sollicité à plusieurs reprises pour dresser le bilan de la crise sanitaire dans les juridictions de l'ordre judiciaire. Les observations que nous développons ci-après reprennent, pour une grande part, des observations que nous avons déjà pu adresser [à l'inspection générale de la justice](#) (dont nous n'avons néanmoins pas reçu le rapport final) ainsi qu'[à la mission de contrôle des mesures prises pendant la crise sanitaire du Sénat](#). Durant cette période, nous avons également produit [des observations](#) et [une analyse](#) sur la question du télétravail dans la magistrature, sur la base d'un questionnaire que nous avons pu adresser aux magistrats, documents qui pourront être utiles pour certaines des questions abordées.

### **1. Pilotage des juridictions judiciaires durant la crise sanitaire**

#### *Un réel défaut d'anticipation*

Il est à déplorer un réel défaut d'anticipation, et de ce fait de concertation, dans l'élaboration des PCA avant la première période de confinement. Ce défaut d'anticipation n'est pas propre au ministère de la Justice mais plutôt généralisé. Nous avons d'ailleurs conscience qu'une part de la désorganisation observée tient à la rapidité des annonces successives de la part du président de la République (annonce uniquement de la fermeture des écoles le jeudi 12 mars, puis incitation à limiter au maximum les déplacements et fermeture des bars, restaurants, etc. le 14 mars et enfin annonce du confinement le 16 mars).

Toutefois, même en tenant compte de la dépendance du ministère de la Justice aux décisions prises plus généralement par le Gouvernement, une meilleure anticipation aurait dû être possible.

- Avant le confinement de mars

Tout d'abord, il convient de relever que les plans de continuité d'activité devraient exister dans chaque établissement du ministère de la Justice, comme des autres services publics, et ce depuis plus de dix ans. Cela avait notamment pu être rappelé lors de la pandémie grippale de 2009. Or seules quelques juridictions en étaient jusqu'ici dotées, qui plus est pour un risque bien différent (notamment en outre-mer, pour les risques climatiques), si bien que même celles-ci ne disposaient pas d'un PCA adapté. Il a donc fallu élaborer ces PCA dans l'urgence, ce qui a nécessairement favorisé les dysfonctionnements repérés que nous développerons ci-après.

Chronologiquement, nous avons pu constater que dès tout début mars, sur invitation du ministère fin février, la plupart des juridictions ont commencé à élaborer leur PCA et à recenser les coordonnées personnelles des agents ainsi que leurs motifs potentiels d'indisponibilité et ce dans l'objectif de disposer d'ores et déjà de ces données lorsqu'il faudrait déclencher les PCA et mobiliser les personnes pouvant l'être pour les assurer. Pour ce faire, la DSJ avait communiqué un PCA type, très succinct aux chefs de juridiction. Il faut noter cependant qu'une préparation à compter de fin février était d'emblée tardive pour que les juridictions soient prêtes à la mi-mars et a conduit la plupart d'entre elles à ne pas consulter les instances pourtant obligatoires en matière de réorganisation de l'activité juridictionnelle et des conditions de travail (commissions restreintes, assemblées générales, CHSCTD), ce qui s'est traduit, sans surprise, par l'absence de prise en compte des spécificités et des urgences propres à certains services (tribunaux pour enfants, service des contentieux de la protection, etc.).

En outre, il convient de souligner que la liste des contentieux dits « essentiels » et devant être maintenus prévue dans les PCA type n'était pas identique à celle diffusée ensuite par la ministre le dimanche 15 mars, ce qui a pu engendrer des contradictions d'une juridiction à l'autre, outre qu'aucune des deux listes n'est apparue couvrir l'ensemble des contentieux qu'il aurait été nécessaires de maintenir.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que le 16 mars, nombre de juridictions n'étaient pas prêtes, si bien que les agents se sont souvent tous présentés au tribunal le lundi et le mardi, avant qu'une organisation ne se dessine. Le plan de continuité d'activité, en tant que document formalisé, n'a parfois été finalisé que fin mars, même si une organisation s'était décidée en amont.

- En sortie de confinement

Cette impréparation s'est reproduite quasiment à l'identique lorsqu'il s'est agi de préparer la sortie du confinement. Pourtant, dès la réunion du 23 mars avec la ministre, celle-ci répondait aux sollicitations des organisations syndicales à ce sujet que le travail sur la reprise des activités allait commencer dès la semaine suivante. Chaque semaine, cette même réponse nous a été faite, malgré nos demandes. Afin de tenter d'accélérer le mouvement, nous avons adressé à la chancellerie à partir du 20 avril trois notes détaillées sur l'organisation à compter du 11 mai ([une note générale sur l'organisation des tribunaux](#), [une note spécifique pour l'activité civile](#), et [une note relative aux tribunaux pour enfants](#)), et avons réclamé avec vigueur et de manière répétée une réunion sur ce point ; le comité technique ministériel sur la reprise était en effet prévu le 5 mai, et le comité technique des services judiciaires le 7 mai, soit bien trop tard pour en discuter utilement avec les organisations syndicales. Nous avons finalement obtenu une réunion avec le directeur des services judiciaires le 23 avril, au cours de laquelle les organisations syndicales ont pu faire valoir les mesures qu'elles souhaitaient voir mises en œuvre, la chancellerie nous indiquant à ce stade qu'elle était en attente des directives nationales du Président de la République et du Premier ministre et ne pouvait nous donner aucune indication.

A force d'insistance et en pointant le fait que plusieurs juridictions organisaient la reprise de l'activité en adoptant un fonctionnement totalement normal, peu compatible avec le respect des gestes barrière et la bonne gestion des stocks accumulés, nous avons obtenu du DSJ, un mail adressé aux chefs de cour 10 jours avant le 11 mai posant une période transitoire - sans plus de précision - de 15 jours à partir du 11 mai, afin de permettre au greffe de reprendre le travail, en éclusant le retard accumulé, et de procéder aux annulations de convocations et reconvoqueries nécessaires.

C'est finalement le 6 mai, soit deux jours ouvrables avant la reprise du 11 mai, que la note conjointe de la DSJ, DACS et DACG et ses annexes, ainsi que la note du Secrétariat général et ses annexes (plus tard dans la journée pour cette dernière) ont été adressées aux chefs de cour. Il convient de relever que la note DSJ, concernant plus spécifiquement l'organisation des services judiciaires, aura donc été diffusée la veille du Comité technique des services judiciaires au cours duquel les organisations syndicales étaient censées formuler leurs observations et avis sur le document... Il n'est pas non plus inintéressant, à titre d'exemple d'ordre et contre-ordre, de relever que c'est finalement une période de trois semaines transitoires qui a été retenue dans la note finale.

- Lors du second confinement

Malheureusement, nous avons fait le constat d'une répétition des mêmes difficultés d'anticipation à l'approche de la seconde vague de l'épidémie et du deuxième confinement. En effet, alors que la possibilité d'une seconde vague à l'automne avait été annoncée de longue date par les chercheurs, et alors même que dès le début du mois de septembre une note du Premier ministre appelait à une certaine prudence et à développer au maximum le télétravail, force est de constater que les juridictions ont très peu adapté leur activité et les modalités de travail avant la fin du mois d'octobre. Cela n'est pas étonnant dans la mesure où, face aux critiques suscitées par la réduction drastique de l'activité des tribunaux durant le premier confinement, les directives ont été à sa sortie de reprendre une activité la plus normale possible, voire d'augmenter le nombre d'audiences, pour tenter de résorber le retard. En parallèle, les moyens mis à dispositions des tribunaux pour réaliser un maximum d'activité en télétravail sont restés dérisoires avant le mois d'octobre, notamment au niveau du greffe, si bien que la justice s'est trouvée de fait dans une situation de devoir maintenir une présence importante des personnels en juridiction, les activités ne pouvant être réalisées à distance.

Cette seconde vague de l'épidémie n'a d'ailleurs pas suscité d'adaptation particulière, toutes les juridictions étant invitées, tant par le ministre dans son adresse aux personnels que dans la note du directeur des services judiciaires du 30 octobre 2020, à maintenir la totalité de leur activité, sauf à supprimer certaines audiences en cas de tensions sur les effectifs. Si pour le moment nous n'avons pas eu connaissance de juridiction gravement en difficulté, cela n'est dû selon nous qu'à l'indéfectible sens du service public des magistrats comme des fonctionnaires de greffe, qui ont pu accepter d'assurer des remplacements en dépit de leur charge de travail déjà très importante, ainsi qu'à une forme de chance, la propagation des contaminations au sein d'une juridiction ayant dans l'ensemble réussi à être relativement circonscrite alors même que le télétravail est demeuré plutôt l'exception que la règle et que les locaux ne permettent pas toujours de respecter les recommandations en termes d'aération ou de distanciation physique.

### *Insuffisance du dialogue social*

- Dialogue social national

Au plan national comme au plan local, au prétexte de l'urgence à s'organiser faute d'avoir anticipé la crise épidémique, les instances officielles de dialogue social n'ont pas été consultées pour l'élaboration des PCA, tout au plus ont elles été informées des choix opérés, et ce assez tardivement (une première réunion d'information à laquelle toutes les organisations syndicales n'ont pas été conviées le 4 mars puis une seconde le 12 mars).

Plus globalement, le dialogue social pendant le premier confinement n'a pas été inexistant, mais largement insatisfaisant : les trois premières semaines, une réunion de toutes les organisations syndicales du ministère a eu lieu chaque lundi avec la ministre de la Justice, puis deux réunions se

sont tenues avec le DSJ et une avec le DSJ/DACG/DACS. Les premiers CTM et CTSJ de la période ont cependant eu lieu très tardivement, la semaine avant le 11 mai, ainsi que le CHSCT. La ministre n'a pas donné suite à la demande de l'ensemble des organisations syndicales concernant la tenue d'un second CHSCT ministériel pendant la période. Lors des réunions plénières avec la ministre, il n'était dans la plupart des cas pas apporté de réponses aux questions des organisations syndicales, en raison du nombre important de participants. Nos demandes écrites à la ministre (courriers du 17 mars, 23 mars, 22 avril, 30 avril) n'ont pas fait l'objet de réponse, non plus que plusieurs mails à son cabinet ou à la secrétaire générale. Nous avons en revanche obtenu certaines réponses à nos demandes écrites au cabinet et au DSJ par mail et téléphone. D'autre part, la secrétaire générale a adressé régulièrement, certes après quelques rappels et parfois avec retard, les données sur le suivi de la crise (nombre de malades, nombre de personnels en ASA...) aux organisations syndicales, et les documents qu'elle adressait aux chefs de cour (note DGAFP...).

Certaines dispositions législatives ont été préparées par la chancellerie et discutées au Parlement sans aucune consultation ni information des organisations syndicales : il en est ainsi des lois mettant en place l'état d'urgence et d'habilitation à prendre des dispositions par ordonnance, loi prorogeant l'état d'urgence (comportant l'introduction de nouvelles prérogatives pour le JLD), et du projet de loi « fourre tout » dans laquelle figurent des dispositions relatives à l'extension de l'expérimentation des cours criminelles et des réorientations de procédures par les parquets. Nous n'avons pas davantage été consultés sur l'ordonnance modifiant certaines dispositions en matière de procédure pénale, et de délais de procédure, que nous avons découvert dans l'ordre du jour du Conseil des ministres un beau matin. En revanche, nous avons été consultés, dans des délais certes très contraints (mais compréhensibles) - le dimanche matin pour le dimanche soir - sur les ordonnances du 25 mars, puis sur l'ordonnance modificative en matière de procédure civile et les projets successifs d'ordonnance, qui n'a finalement jamais vu le jour, modifiant l'article 16 sur les prolongations automatiques de détention provisoire.

Le bilan est donc plus que mitigé sur le dialogue avec les organisations professionnelles et syndicales en ce qui concerne les textes adoptés pendant la période, au delà des critiques de fond qui peuvent être faites concernant la stratégie de la chancellerie en matière de production législative qui a été, dans ses conséquences sur les collègues et sur les droits des justiciables, extrêmement erratique.

Ce même bilan mitigé doit être fait pour la seconde période de confinement. Des réunions hebdomadaires par téléphone ont été mises en œuvre, cette fois par direction mais seulement une fois le confinement ordonné. S'y sont ajoutées une réunion dirigée par la secrétaire générale, et deux réunions d'information présidées par le ministre.

Encore une fois, les instances pourtant expressément prévues pour ce type de situations n'ont pas été consultées, ou en tout cas pas volontairement. Il en est notamment ainsi du CHSCT ministériel qui a été convoqué de manière extraordinaire le 16 octobre 2020 pour évoquer la crise sanitaire mais à l'ordre du jour duquel n'était pas inscrit l'examen de la note en cours de rédaction par le secrétariat général sur le sujet (note qui avait pourtant pu être diffusée pour avis aux organisations syndicales, avec demande de retour en urgence pour le 12 octobre 2020, et qui ne sera finalement diffusée que le 22 octobre).

- Dialogue social en juridiction

Concernant le dialogue social en juridiction, les réponses à notre questionnaire adressé aux collègues le 24 avril (réponses collectées sur quatre jours – cf [notre analyse aux réponses de ce](#)

[questionnaire](#)) montrent qu'il a été très inégal, même si de nombreux chefs de juridiction se sont efforcés de procéder à des consultations dans des conditions évidemment peu propices, les collègues n'étant pas tous présents. Les autres remontées qui nous ont été faites par les magistrats à titre individuel et par nos délégués syndicaux témoignent globalement d'une mobilisation des chefs de juridiction pour organiser les services à leur niveau, parfois, comme cela a été le cas dans le cadre de la préparation de la reprise, sans aucune visibilité sur le cadre national. C'est bien en effet en raison de l'importance du dialogue social interne aux juridictions, particulièrement crucial en cette période pour organiser les services, que nous aurions souhaité que la chancellerie pose sans retard un cadre clair au moment du confinement puis en vue du 11 mai.

Des difficultés nous sont néanmoins remontées, qui résultent souvent de l'ambiguïté des consignes de la chancellerie notamment concernant la situation administrative des personnels dans le contexte de la crise : demandes de justification heure par heure, avec nombre de mails envoyés chaque jour, et nombre de décisions rendues, du travail réalisé à distance, décompte à l'heure des ASA alors que la DSJ nous a - tardivement - indiqué que celui-ci n'était pas possible, demande de travail en présentiel pour des activités ne relevant pas du PCA...

Durant le second confinement, des difficultés se sont à nouveau posées, à mettre en lien également avec l'indigence des moyens matériels offerts aux juridictions pour organiser la concertation. Si la visioconférence a été rendue possible pour la plupart des instances et les assemblées générales, en revanche aucun outil de vote à distance n'a été développé, alors qu'il en existe de nombreux gratuits en ligne, la chancellerie préférant faire adopter par décret une augmentation du nombre de procurations possibles, ce qui diminue néanmoins d'autant le nombre de participations aux débats. De manière plus globale, il existe toujours de vraies disparités entre les juridictions, certains présidents favorisant beaucoup le dialogue, d'autres beaucoup moins.

#### *Contour des plans de continuité de l'activité*

- Le cadre posé

S'agissant du premier confinement, la direction des services judiciaires a pu nous indiquer que les PCA avaient été élaborés en juridiction sur la base d'un canevas qu'elle leur avait fourni. Ce canevas proposait une première liste des activités pouvant être considérées comme essentielles au pénal et au civil mais apparaissait insuffisamment précis au pénal (par exemple, il était mentionné « les audiences correctionnelles », sans davantage de précisions), et très incomplet au civil (n'étaient mentionnées que les référés devant le tribunal judiciaire, les mesures urgentes pouvant être ordonnées par le juge aux affaires familiales, la permanence et les audiences urgentes en assistance éducative, les référés prud'homaux et les audiences civiles du juge des libertés et de la détention). Il était laissé le soin aux juridictions de déterminer pour chacune des 15 activités listées si elles devaient faire partie du PCA et de compléter par d'autres activités qui apparaîtraient manquantes. Il s'agissait ensuite de déterminer pour chacune des activités mentionnées le nombre de personnels nécessaires pour l'assurer.

Plus tard, une liste un peu plus précise des activités devant être maintenues a été faite par la ministre dans son courriel du 15 mars 2020 annonçant la fermeture des tribunaux et était la suivante :

- « - Les audiences correctionnelles pour les mesures de détention provisoire et de contrôle judiciaire ;
- Les audiences de comparution immédiate ;
- Les présentations devant le juge d'instruction et le juge des libertés et de la détention ;
- Les audiences du juge de l'application des peines pour la gestion des urgences ;

- Les audiences du tribunal pour enfants et du juge pour enfant pour la gestion des urgences, notamment pour l'assistance éducative ;
- Les permanences du parquet ;
- Les référés devant le tribunal judiciaire visant l'urgence, et les mesures urgentes relevant du juge aux affaires familiales (notamment immeubles menaçant ruine, éviction conjoint violent) ;
- Les audiences auprès d'un juge des libertés et de la détention civil (hospitalisation sous contrainte, rétention des étrangers) ;
- Les permanences au tribunal pour enfants, l'assistance éducative d'urgence ;
- Les audiences de la chambre de l'instruction pour la détention ;
- Les audiences de la chambre des appels correctionnels et de la chambre d'applications des peines pour la gestion des urgences. »

Si la restriction très forte des activités assurées nous a semblé nécessaire dans un premier temps, les palais de justice ne devant pas devenir des lieux de contamination, nous avons néanmoins très vite pu souligner au cabinet de la ministre et à la direction des services judiciaires que des activités manquaient dans cette liste, et notamment les suivantes :

- les urgences des procédures collectives (avec tout particulièrement un enjeu pour la rémunération des salariés qui peut dépendre du placement en redressement judiciaire ou en liquidation judiciaire) ;
- les majeurs protégés ;
- le contentieux des funérailles ;
- les requêtes président ;
- les requêtes devant le juge de l'exécution présentant un caractère d'urgence (étant donné que les services bancaires continuaient de fonctionner) ;
- les décisions de prorogation de commandement de payer aux fins de saisies immobilières, sauf si des instructions sont données à la conservation des hypothèques pour passer outre le dépassement des délais.

Le contentieux prud'homal, pourtant listé dans le canevas de la DSJ, n'était pas non plus repris dans cette liste adressée par la ministre, si bien que son traitement a été extrêmement inégal sur l'ensemble du territoire, dans un contexte où les urgences dans cette matière pouvaient néanmoins être nombreuses.

Si ces activités ont pu être plus tard listées comme faisant partie de celles dont les juridictions pouvaient se saisir, notamment à l'occasion de la circulaire d'application de l'ordonnance 2020-304 du 25 mars 2020, le ministère a refusé de solliciter formellement leur inclusion dans les plans de continuité d'activité, si bien que des disparités ont persisté. Par exemple, le contentieux des majeurs protégés n'a pas été traité partout alors que celui-ci peut comporter des urgences.

Paradoxalement, toutes les audiences ou décisions du juge de l'application des peines n'ont pas été considérées comme essentielles alors que dès le début du confinement et avant même l'ordonnance relative à la procédure pénale ces magistrats ont été très mobilisés pour prononcer des décisions d'aménagement de peine permettant de libérer des détenus et de faire baisser la sur-occupation carcérale, ce qui était indispensable afin d'éviter une propagation du virus dans ce milieu et de permettre la mise en œuvre de mesures de quatorzaine. Ces décisions ne relevaient pas en elles-mêmes de l'urgence si ce n'est au regard de la situation sanitaire.

- La mise en œuvre pratique

En outre, au sein même de cette liste, nous avons constaté des organisations très disparates selon les

juridictions. Nous avons d'ailleurs observé que le fait que les PCA et l'organisation concrète en découlant aient souvent été déterminés par les chefs de juridiction sans concertation a pu conduire à des insuffisances, en lien avec une méconnaissance des urgences propres à certains contentieux (par exemple, dans une juridiction de taille importante de la région parisienne il n'était pas prévu jusqu'à début avril de présence quotidienne d'un juge des enfants en l'absence de déferrement au pénal, alors que le contentieux de l'assistance éducative le nécessitait manifestement).

Pour compléter ce tableau de l'activité maintenue, paradoxalement, ce sont ensuite les contentieux les moins urgents, et par définition non compris dans le PCA, qui ont pu reprendre parce que ne nécessitant pas, en application des possibilités offertes par la loi du 23 mars 2019 et par l'ordonnance 2020-304 du 25 mars 2020, de contact avec le public. Il s'agit notamment de l'activité civile en procédure écrite, qui a pu reprendre dans plusieurs tribunaux, plus ou moins en accord avec les collègues concernés, et avec plus ou moins de prudence sur la manière de procéder (en effet, faute d'outils informatiques appropriés, il était nécessaire que les avocats puissent venir déposer des dossiers au tribunal, et que des greffiers ou des magistrats puissent les récupérer, ce qui selon les configurations locales pouvait entraîner des contacts physiques ou des manipulations de dossier sans matériel de protection). Par ailleurs, lorsque cela a pu être fait, il n'y a pas toujours eu de réflexion sur les conséquences que cela pourrait avoir sur le greffe, dans l'incapacité de télétravailler, ce qui supposait soit une présence au tribunal pour des activités n'étant pas comprises dans le PCA, soit un retard important à rattraper lors du retour en juridiction.

- Analyse

Avec le recul, il est possible de se questionner, comme ont notamment pu le faire certains avocats, sur le fait de savoir si la justice a suffisamment pu assurer une continuité de l'activité pendant cette période de crise.

Il nous semble qu'il n'y avait en tout cas pas d'autre choix, du moins dans un premier temps, que de restreindre considérablement les contentieux devant être traités par les juridictions, celles-ci pouvant devenir un lieu de contamination tant des personnels que des justiciables mais également en raison des déplacements de nombreuses personnes que le maintien d'un fonctionnement plus conséquent aurait imposé, du fait de l'absence totale de matériaux de protection. Dans les petites juridictions notamment, nous avons pu mesurer très vite cette nécessité, un tribunal de très petite taille s'étant rapidement retrouvé avec seulement trois magistrats du siège disponibles, en raison de la multiplication des arrêts maladies ou des mesures d'isolement préventif. Dans des juridictions de taille plus importante, et notamment à Paris, cela nous a semblé tout aussi nécessaire sans quoi, au regard de l'afflux quotidien de personnes et des transports en commun nécessaires pour se rendre au tribunal, ce dernier serait devenu rapidement un lieu de contamination, ce qui aurait questionné la responsabilité du ministère de la justice à l'égard de la population.

Toutefois, si les juridictions avaient été dotées rapidement et en quantité suffisante de moyens de protection (masques, gel, etc.), il aurait sans doute été possible d'éviter certaines disparités et les positions prises à certains endroits qui ont pu aller bien au-delà de ce que les textes, même aménagés par le biais des ordonnances prises dans le cadre de l'état d'urgence, ne le permettaient (ainsi du choix de certains tribunaux pour enfants de supprimer toute audience d'assistance éducative, même après ordonnance de placement provisoire, au visa des circonstances insurmontables, ou du choix de plusieurs juridictions de traiter le contentieux des hospitalisations sous contrainte sans aucune audience ni audition du malade).

- Activité des tribunaux après le 11 mai

Entre les deux confinements, notre organisation avait sollicité la mise en œuvre d'une concertation, notamment par le biais des assemblées générales, pour que les PCA qui avaient tous été adoptés dans l'urgence lors du premier confinement puisse être revus à l'aune de l'expérience vécue et des manques qui avaient pu être constatés. Si fin octobre 2020 le directeur des services judiciaires a pu nous affirmer que l'ensemble des juridictions avaient établi leur nouveau PCA, cela ne correspond pas aux retours que nous pouvons avoir des juridictions où la concertation ne semble pas avoir existé partout à ce sujet, ni même la diffusion de l'information. Est-ce à dire que les PCA ont été à nouveau établis sans consultation des assemblées générales et des CHSCTD ? Ou qu'ils n'ont pas évolué à la suite du premier confinement ?

En tout état de cause, les PCA n'ont pas été utilisés lors du second confinement. En effet, la DSJ a eu une conception stricte de la notion de PCA, estimant que ceux-ci n'avaient à être déclenchés qu'en cas de fermeture généralisée des tribunaux comme cela avait été ordonné en mars, ce qui n'a cette fois pas été le cas, le gouvernement ayant souhaité maintenir les services publics ouverts. Pour notre part, si nous ne pouvions qu'approuver le choix de ne pas fermer les tribunaux, la question du déclenchement des PCA pouvait localement se poser, dès lors qu'il s'agit comme leur nom l'indique d'assurer la continuité de l'activité. Nous estimions donc qu'il était nécessaire de prévoir des PCA incluant davantage d'activités, avec des gradations dans la restriction des activités assurées selon le risque épidémique et le nombre de personnels effectivement présents en juridiction. C'est en ce sens que nous avons critiqué la position du ministère pendant cette seconde vague épidémique, qui a été de n'encourager aucune juridiction à définir des priorités et à réduire, même de façon minime, l'activité.

Certes, à la différence du premier confinement, les juridictions disposaient cette fois de matériels de protection, ce qui a globalement permis un maintien de l'activité sans contamination généralisée des personnels comme des usagers. Toutefois, des contaminations ont néanmoins existé, et ont pu paralyser certains services, du fait de l'isolement nécessaire des cas contacts. Aussi, faute d'avoir encouragé la définition de priorités et la réduction de l'activité, la prise en compte de ces absences a été la plupart du temps gérée comme le sont d'ordinaire les absences et vacances de poste au sein des juridictions - c'est à dire très mal. En effet, le flux de l'activité est tel que les juridictions tendent à gérer les absences au jour le jour, ce qui en général conduit à placer gravement en difficulté les services les plus concernés par les absences, peu importe qu'il s'agisse ou non de contentieux considérés comme essentiels ou urgents, sans véritablement parvenir à répartir l'impact de ces absences de manière plus uniforme sur l'ensemble de la juridiction.

#### *Pilotage de l'administration centrale*

La question de la gouvernance s'est posée de manière cruciale pendant la crise, et devrait à notre sens constituer le point de départ d'une réflexion plus large sur l'administration de la justice. L'analyse factuelle conduit à constater que l'action de la chancellerie aura constitué un facteur plutôt paralysant, en tendance, de l'adaptation des juridictions à la crise, tant sur le plan de la gestion des ressources humaines que sur celui de l'activité juridictionnelle.

- Gouvernance sur les conditions de travail

Sur le plan des conditions de travail, la chancellerie a été muette sur certains points, et a diffusé des consignes contradictoires.

Ainsi, durant le premier confinement les clarifications nécessaires concernant la présence des magistrats en juridiction ont été très tardives et non dénuées d'ambiguïté, après diffusion, pendant la première semaine de confinement, de messages contradictoires.

Le courriel du dimanche 15 mars de la ministre posait initialement clairement le principe d'une présence des magistrats réduite aux activités prévues dans les PCA, ce qui nous apparaissait la position la plus adaptée, eu égard à l'absence totale de moyens de protection sanitaire à disposition des personnels de justice et de la nécessité de restreindre de manière significative les déplacements de l'ensemble de la population. Cependant, deux jours plus tard, certains chefs de cour relayaient aux magistrats un positionnement différent de la secrétaire générale du ministère exprimé lors d'une réunion en visio avec eux, positionnement qui nous était remonté par nos collègues. Croyant à un malentendu, nous contactions alors le cabinet de la ministre qui nous confirmait qu'il n'y avait pas de raison que les magistrats travaillant seuls dans leurs bureaux ne viennent pas en juridiction. Sur ce, toujours le mardi 17 mars, un mail du directeur des services judiciaires rappelant aux magistrats leur obligation de service était adressé aux chefs de cour, et diffusé dans certaines cours par leurs soins aux magistrats.

A la suite de nos démarches auprès de la chancellerie, seuls et conjointement avec d'autres<sup>1</sup>, la secrétaire générale adressait le lendemain aux organisations syndicales du ministère un mail comportant des notes jointes (sur les ASA...) qui paraissait traduire à nouveau un positionnement de la chancellerie en faveur de la présence des magistrats réduite à la participation au PCA. Il ne s'agissait cependant pas d'une affirmation claire, mais d'une déduction que nous pouvions formuler à partir des différents éléments contenus dans le mail et ses pièces jointes.

Dix jours plus tard, la circulaire accompagnant l'ordonnance en matière de procédure civile diffusée aux magistrats, dans son dernier paragraphe, invitait à la reprise de l'activité non urgente permise par les procédures sans audience, donc sans public, créant à nouveau une ambiguïté. Nous avons clarifié ce point lors d'une réunion avec le DSJ le 30 mars, et la note de la DSJ du 31 mars posait les principes suivants : « *dans le cadre de la crise sanitaire en cours découlant de la propagation du Covid-19, les services judiciaires doivent veiller prioritairement à la protection de la santé de leurs agents [...]. Le télétravail à domicile constitue la modalité d'organisation du travail de droit commun, sous réserve des nécessités de la continuité du service public de la justice* ». Et « *Si l'évolution de la situation ne permet plus de confier à l'agent une activité pouvant être réalisée en télétravail ou en travail à distance, sa situation administrative doit être adaptée : il est alors placé sous le régime de l'autorisation spéciale d'absence. Ce changement de régime n'interviendra que lorsqu'aucune activité effective n'est rendue possible en télétravail* ».

A l'occasion de la seconde période de confinement, les mêmes errements se sont répétés, encore une fois sur la question du statut des personnes vulnérables. En effet, le ministère est resté dans le flou durant longtemps, disant être dans l'attente des directives de la DGAFP à la suite de la décision du conseil d'État. Toutefois, après la parution des instructions de la DGAFP, leur traduction au sein du ministère de la Justice s'est révélée peu claire et problématique puisqu'il était prévu que les personnels dont la présence n'est pas jugée indispensable et qui ne peuvent télétravailler seraient placés en ASA mais qu'en revanche, lorsque leur présence est jugée indispensable, ce critère étant très flou, les personnes vulnérables estimant qu'elles "ne peuvent reprendre l'activité en présentiel" malgré l'aménagement de leur poste de travail devraient poser des RTT, congés, ou utiliser leur compte épargne temps pour rester à leur domicile. Cette dernière directive se révélait en complète contradiction avec la circulaire de la DAGFP du 10 novembre 2020 qui prévoyait que si l'aménagement du poste de travail n'apparaissait pas suffisant le médecin de prévention devait être

---

1 Cf. notre [courrier commun du 17 mars 2020](#)

saisi pour avis, afin de prévoir d'autres aménagements ou bien de décider du placement en ASA. Ce n'est que le 13 novembre 2020 que la direction des services judiciaires a clarifié la situation dans une fiche publiée sur l'intranet.

Le rappel de ces faits montre une communication très insuffisante et contradictoire de la chancellerie auprès des collègues, dont plusieurs causes sont identifiables.

La chancellerie estime que les collègues sont suffisamment informés lorsque les chefs de cour reçoivent des mails ou communiquent par visio avec la ministre, la secrétaire générale du ministère ou encore le directeur des services judiciaires. Concernant les mails adressés par la chancellerie, certains chefs de cour estiment qu'ils leur sont destinés afin d'organiser les services, d'autres les envoient à tous les magistrats. Tous les magistrats ne reçoivent ainsi pas, loin de là, l'ensemble des éléments dont la chancellerie donne connaissance aux chefs de cour. La chancellerie elle-même adresse à ces derniers des mails soit en considérant qu'ils leurs sont réservés (c'est le cas par exemple du mail du DSJ du 17 mars, dont le directeur nous a indiqué qu'il n'était pas destiné à être diffusé aux collègues mais seulement à indiquer aux chefs de cour que les magistrats n'étaient pas dégagés de leur obligation de service), soit en considérant qu'ils procéderont ensuite à l'information des collègues, mais les circuits ne sont pas différenciés. Cela a conduit à des dysfonctionnements majeurs à certains endroits (par exemple, dans certaines juridictions, des personnels pourtant vulnérables ont poursuivi longtemps leur activité en présentiel).

Ces difficultés que l'on peut retrouver hors temps de crise ont été aggravées par le fait que pour la crise sanitaire, un autre niveau hiérarchique a été instauré au travers des cour d'appel zones de défense. Ces cours d'appel sont en lien avec le secrétariat général, et chargées de faire remonter un certain nombre d'informations, notamment statistiques sur les contaminations. Parallèlement, la DSJ peut continuer un dialogue avec l'ensemble des cour d'appels. Ces différents canaux de communication tendent à brouiller encore plus les messages renvoyés. Si lors du deuxième confinement la DSJ a pu en convenir, il a toutefois été fait le choix de maintenir ce rôle des chefs de cour d'appel zone de défense, en dépit de l'avis unanime des organisations syndicales de magistrats et de fonctionnaires en faveur d'un retour à un mode de communication plus classique avec l'ensemble des chefs de cour d'appel.

Par ailleurs, force est de constater en l'occurrence que les clarifications intervenues à la suite de nos échanges avec la chancellerie, verbalement ou par mail, n'ont jamais fait l'objet ensuite de diffusion aux collègues, ni, à notre connaissance, aux chefs de cours, sauf à ce que ces clarifications aient eu lieu verbalement.

Il en est résulté que, pendant la période du premier confinement, une des principales sources d'information horizontale à destination des collègues, si l'on excepte le mail du 15 mars adressé par la ministre à tous les magistrats, a été la communication par les organisations syndicales.

Un grand nombre d'informations, complexes, relevant de décisions de la chancellerie voire du secrétariat d'Etat à la fonction publique devaient être rapidement portées à la connaissance des collègues, de manière intelligible : dans quels cas avaient-ils le droit de rester chez eux, pour des raisons personnelles ? Quel était dans ce cas le régime applicable (ASA, télétravail...) et les conséquences pour leurs droits (rémunérations, congés et RTT) ? Etait-il possible de télétravailler à temps partiel ? Comment la participation de chacun au PCA devait-elle être déterminée, en termes de répartition des charges ? Quel était le matériel fourni, qu'ils étaient en droit d'exiger (masques, gel...). A toutes ces questions, les collègues n'ont pas reçu de réponse autre que celles que leurs chefs de juridiction ont pu - ou non - leur diffuser. Les informations éparses contenues dans de

nombreux documents, notes de la DGAFP, mails diffusés pour certains par la chancellerie aux chefs de cour voire uniquement aux chefs de cour des zones de défense ne leurs sont pas forcément parvenus, et elles nécessitaient un temps d'analyse et de recoupement important.

C'est dans ce contexte que nous avons estimé indispensable de diffuser à tous les collègues un [vademecum des droits des magistrats pendant le confinement](#), que nous avons régulièrement mis à jour.

Sur certains points, nous n'avons obtenu, malgré nos questionnements récurrents à la chancellerie, aucune réponse. Un exemple en est la manière de faire tourner les équipes participant aux PCA. Nous avons attiré l'attention du directeur des services judiciaires dès la deuxième semaine du confinement de mars sur la nécessité, en lien avec le ministère de la santé, de porter à la connaissance des juridictions selon quelles modalités les magistrats et fonctionnaires pouvaient tourner sur les services du PCA pour réduire le risque de contamination. Nous y ajoutions la nécessité de ne pas épuiser certains magistrats exerçant dans les services traitant des affaires par nature urgentes. Ce n'est que dans la note du 31 mars de la DSJ que cette question était abordée, sans donner cependant davantage d'indication sur d'éventuelles recommandations résultant des connaissances scientifiques accumulées à ce stade. Dans ces conditions, nous savons que dans certaines juridictions, des magistrats se sont rendus chaque jour au tribunal tandis que d'autres ont passé toute la période en télétravail.

- Gouvernance sur les activités juridictionnelles

La relative avarice de la chancellerie dans la diffusion des informations aux magistrats relatives à leurs droits et leurs conditions de travail tranche avec les mails adressés par les directeurs d'administration centrale, notamment la directrice des affaires criminelles et des grâces, qui ne rechigne pas à s'adresser directement à l'ensemble des magistrats pour leur dire comment appliquer les textes. En effet, nous avons vu se développer, à la faveur de cette crise, une habitude qui interroge, à savoir des ersatz de dépêches ou circulaires prenant la forme de simples mails, directement adressés par la DACG aux magistrats du parquet, et, ce qui est plus grave, aux magistrats du siège.

Cette pratique, répétée trois fois entre mars et juin, est problématique. Elle permet en effet, en n'ayant pas à respecter une forme quelconque, d'envoyer des messages à tout propos, alors qu'une circulaire ou dépêche, document plus officiel contient nécessairement des éléments prévus par la loi.

C'est ainsi qu'un des mails comportait l'invitation, illégale, aux juges d'instruction de faire savoir par soit-transmis aux établissements pénitentiaires les nouveaux termes de l'ensemble des mandats de dépôt de leurs cabinets. Le dernier mail adressé avait pour objet d'inviter en filigrane les magistrats du parquet à de la retenue dans l'appréciation de la responsabilité des décideurs à l'occasion de la crise du Covid-19.

La dénonciation de cette pratique rejoint un questionnement plus large sur lequel la crise vient jeter une lumière particulièrement crue : celui de la légitimité de la chancellerie dans l'administration de la justice, dès lors que l'activité juridictionnelle est en jeu.

En effet, la question de la définition des activités devant se poursuivre pendant le confinement a été centrale et récurrente, et a aussi été l'objet d'un débat public, sur fond de critique récurrente d'une justice à l'arrêt. La question de l'autorité légitime et compétente pour le faire se pose. Si la

chancellerie n'a rempli ce rôle qu'*a minima* - puisqu'aucune directive n'est venue compléter lors du premier confinement le mail de la ministre de la Justice dressant, dans l'urgence, une première liste incomplète de contentieux ayant vocation à être traités -, elle a malgré tout dessiné des priorités à travers les ordonnances de procédure, en choisissant notamment de permettre un traitement accéléré des procédures dans lesquelles les parties sont représentées et assistées sous la forme de la procédure écrite. C'est ainsi une fois de plus une logique gestionnaire qui aura prévalu, le souci étant d'éviter, dans les contentieux les plus « simples » à traiter dans une configuration où le justiciable est exclu des tribunaux, la constitution de stocks. Ces priorités définies en creux font peu de cas des droits des justiciables, ni d'une analyse concernant les contentieux les plus sensibles - majeurs protégés, protection de l'enfance, droit de la famille et notamment droits de visite et d'hébergement des parents... - justifiant des aménagements spécifiques pour qu'ils soient prioritairement traités, sans obérer les droits des parties.

Nous avons à plusieurs reprises et en vain demandé à la chancellerie de définir les contentieux prioritaires, afin qu'un traitement égal du justiciable existe sur tout le territoire - l'exemple des conseils de prud'hommes, entièrement fermés à certains endroits, entièrement ouverts dans d'autres est très parlant -, et de poser le cadre procédural permettant de les traiter pendant le premier confinement.

Durant le second confinement, et au regard du bilan pouvant être tiré du premier qui avait montré une meilleure gestion de la crise en local qu'au national, nous avons plutôt invité les chefs de juridiction, dont c'est le rôle, à prendre les décisions qui s'imposaient à l'échelle de leur juridiction ou de leur cour d'appel, cela nous apparaissant en outre plus respectueux de l'indépendance de la justice vis à vis de l'exécutif. Si en apparence la direction des services judiciaires<sup>2</sup> a suivi cette idée, refusant de donner des directives plus précises aux juridictions sur la possibilité d'adapter leur activité durant le second confinement, le positionnement de fond n'a en réalité pas véritablement évolué puisqu'une note du 30 octobre 2020 est tout de même venue très clairement inviter les chefs de juridiction à maintenir leur activité au maximum à la normale, sans leur donner la moindre piste pour l'adapter en cas de difficulté et en empiétant même, encore, sur l'indépendance juridictionnelle (la note prévoyait qu'il n'y avait pas lieu d'ordonner des renvois en cas d'absence des parties dès lors que les attestations de déplacement dérogatoire prévoyaient le motif d'une convocation judiciaire, alors que l'opportunité du renvoi s'apprécie *in concreto* dossier par dossier et relève exclusivement de l'appréciation du tribunal).

## **2. Conditions matérielles d'exercice et impact organisationnel**

### *Le matériel de protection sanitaire*

Un préalable doit être posé qui n'est pas propre à l'institution judiciaire : en l'absence de matériel en quantité suffisante, les tests n'ont pas pu, pour les personnels des juridictions comme pour les autres, être utilisés alors que cet outil aurait été de nature à réduire les risques et permettre de poursuivre l'activité de manière plus importante.

S'agissant des protections sanitaires, nous avons adressé le 24 avril un questionnaire à l'ensemble des magistrats (réponses collectées sur quatre jours – cf [notre analyse aux réponses de ce questionnaire](#)) qui comportait des items concernant le matériel fourni (masques, gel) et qui permet de se faire une idée de la réalité de la distribution à la fin du mois d'avril dans les services judiciaires.

---

2 Il convient de noter toutefois que le directeur des services judiciaires a changé dans l'intervalle.

Il faut en retenir que jusqu'à début avril, compte tenu de la pénurie au niveau national, y compris pour les soignants, les juridictions ne disposaient pas de masques ni pour les personnels ni pour les usagers.

C'est par le système D qu'un certain nombre de juridictions ont pu commencer, au fil du temps, à mettre des masques à disposition des personnels : les chefs de juridiction ont été autorisés à utiliser les stocks de masques périmés. Une première amorce de dotation nationale des juridictions en masques a eu lieu la semaine du 6 avril. La distribution est néanmoins demeurée chaotique avant la fin du confinement, le ministère de la justice n'étant pas prioritaire et les juridictions encore moins au sein même du ministère (par rapport à l'administration pénitentiaire ou la PJJ). Au 16 avril, de nouveaux chiffres nous étaient communiqués par le directeur des services judiciaires : deux livraisons de 20.000 et 50.000 masques avaient eu lieu pour les services judiciaires depuis début avril, réparties dans les juridictions métropolitaines. Une livraison hebdomadaire d'un peu moins de 20.000 masques devait ensuite se poursuivre, sauf pour les juridictions Outre-mer qui étaient en cours de réception d'un stock proportionnellement plus important (20.000 masques pour l'ensemble d'entre elles), pour prendre en compte la difficulté d'effectuer des livraisons chaque semaine en raison des vols peu nombreux.

La doctrine du ministère restait à cette date de réserver l'utilisation des masques aux seuls magistrats et fonctionnaires impliqués dans la "chaîne de comparution" (accueil, défèrements, audiences) qui pourraient être amenés à être en contact étroit et rapproché avec d'autres personnes. Il n'était alors pas envisagé de doter en masques l'ensemble des agents présents en juridiction, ni même l'ensemble de ceux amenés à être en contact avec des justiciables dès lors que ces contacts ne seraient pas "étroits et rapprochés".

Ces chiffres peuvent utilement être confrontés aux réponses à notre questionnaire, qui montrent la diversité des situations selon les juridictions.

Par ailleurs, un certain nombre de modèles peu appropriés ou inappropriés ont été fournis : il en est ainsi des masques-cagoules, dénommés « heaumes » par la chancellerie, dont les collègues nous ont fait remonter le caractère impraticable, notamment lors des entretiens judiciaires. De même, certaines juridictions ont été dotées de masques « filtres à café ». Dans un certain nombre de cas, les collègues rapportaient que la matière des masques, très fine, ne leur paraissait pas très protectrice. Il était cependant difficile d'obtenir de la chancellerie une description précise des masques fournis, pour déterminer quelle était la part, dans la dotation réalisée par le ministère lui-même, de ces masques inappropriés, d'autant que plusieurs commandes différentes ont été passées au niveau national, que certaines juridictions se sont vues attribuer des masques fabriqués par les personnes détenues, et que d'autres ont passé de leur côté des commandes ou se sont vues attribuer quelques masques par les collectivités locales. Certains des masques obtenus via des commandes de la préfecture ont bien plus tard fait polémique quant à leur potentielle dangerosité (masques DIM).

Concernant le gel hydroalcoolique, c'est seulement lors de notre réunion du 23 mars avec la ministre que les premières livraisons ont été annoncées comme devant prochainement avoir lieu. Les chiffres concernant la fourniture de gel qui nous ont finalement été donnés par la chancellerie le 16 avril sont les suivants : 1000 litres sur les 4000 reçus chaque semaine par le ministère étaient destinés aux services judiciaires et répartis en juridiction, et les livraisons devaient continuer à ce rythme jusqu'à la fin du confinement. Le gel hydroalcoolique a été livré aux juridictions sous la forme de bidons de cinq litres ; il était ainsi demandé aux magistrats de se déplacer, généralement au secrétariat général de la juridiction, avec un contenant, afin de se fournir en gel.

Les chiffres indiqués par la chancellerie peuvent là encore être confrontés aux réponses apportées à notre questionnaire.

Au regard des ces éléments et bien que la présence en juridiction ait été globalement fortement réduite durant ce premier confinement, une prise de risque sanitaire a indéniablement existé, de manière inégale selon les services et leurs contraintes : dans les services de l'urgence (parquet, correctionnelle, JLD...), les activités juridictionnelles maintenues en présentiel ont été l'occasion de contacts rapprochés, en l'absence de matériel de protection dans un premier temps. Ainsi, les magistrats du parquet par exemple n'étaient pas forcément en mesure de respecter les gestes barrières en entretien de défèrement, alors qu'ils n'étaient pas pourvus de masques. Dans sa note du 31 mars, la DSJ préconisait de « limiter les regroupements d'agents dans des espaces réduits ». Nous avons demandé, en vain, à ce qu'ils soient purement et simplement interdits, d'autant plus que le matériel de protection n'était pas fourni. Par ailleurs, la doctrine du respect des gestes barrières, justifiant dans un premier temps qu'aucun masque ne soit fourni, n'était pas non plus interrogée concernant le fait que certains magistrats se rendaient au travail en transports en commun.

Les comparutions de personnes dans les boxes en audience correctionnelle ont été l'occasion de nombreuses situations de promiscuité entre les personnes retenues, parlant tour à tour devant le même micro ou la même vitre. Les conditions d'intervention des auxiliaires de justice, contraints de s'entretenir avec les prévenus dans deux locaux exigus, ont aussi été problématiques. Dans certains ressorts, comme Paris ou Bobigny, les bâtonniers ont cessé les désignations au titre de la commission d'office de ce fait.

Le risque de contamination par contact indirect (manipulation d'objets, stylo, dossiers) nous a été rapporté par plusieurs collègues comme facteur de stress, pendant les premières semaines sans dotation de gel hydroalcoolique, la configuration des locaux ne permettant pas forcément un lavage des mains régulier.

Certaines instructions données ont été de nature à faire prendre des risques aux personnels : dans un ressort, il a ainsi été préconisé que les magistrats ne signalent pas la suspicion de contamination d'un détenu sur la notice individuelle en direction d'une maison d'arrêt, pour ne pas affoler les agents. Nous avons fait remonter à la chancellerie ce problème en demandant que les modes de communication soient réfléchis et protocolisés afin d'éviter toute déperdition de l'information qui pourrait générer d'insuffisantes précautions des personnels. Nous n'avons pas obtenu de réponse sur ce point.

En sortie de confinement, les juridictions disposaient toutes soit de masques en tissu soit de masques jetables à fournir aux personnels, de qualité néanmoins inégale et en quantité souvent insuffisante (deux ou trois masques en tissu par personne, ce qui ne permettait pas de les changer et les laver régulièrement). En revanche, les juridictions étaient plus en difficulté pour avoir des masques à fournir aux justiciables qui n'en auraient pas, alors même que beaucoup ont conditionné l'accès au palais de justice au port du masque, ce qui nous a questionné en termes de garanties d'accès au juge pour les parties. Cette problématique n'est pas entièrement résolue car même si les stocks de masques sont désormais suffisants, les moyens financiers des juridictions pour en acheter demeurent restreints. Toutefois, la très large majorité des justiciables semble se présenter aux audiences avec un masque.

Il sera noté qu'au-delà de la légitime nécessité de fournir des moyens aux personnels pour se protéger et protéger les autres, le port du masque pose de véritables difficultés pour la tenue des

audiences, pouvant fortement gêner la compréhension soit de la juridiction, soit des justiciables. A ce titre, et conformément aux instructions qui avaient pu être délivrées par le Premier ministre, nous avons demandé dès le mois de septembre que les juridictions puissent disposer de masques permettant la lecture labiale. S'il a pu nous être répondu que de tels masques avaient été commandés, nous n'avons pas eu connaissance de juridictions qui en disposeraient.

### *Les outils informatiques*

De longue date, le Syndicat de la magistrature dénonce, entre autres difficultés de moyens, la dotation informatique du ministère de la Justice. En effet, alors que le numérique est mis en avant comme l'un des chantiers prioritaires de la ministre de la Justice, nous ne pouvons que déplorer la réalité vécue en juridiction, la crise n'ayant fait que mettre en avant un dysfonctionnement structurel.

Le confinement et la nécessité soudaine de télétravailler de manière massive n'ont fait que révéler davantage l'indigence de notre ministère en la matière. Nous vous renvoyons [au questionnaire](#) que nous avons pu adresser aux magistrats durant le premier confinement sur ce point. A ce questionnaire, près de 40 % des magistrats ayant répondu ont estimé ne pas disposer des outils adaptés pour travailler à distance.

De manière globale les constats suivants peuvent être faits :

- Existence d'un dysfonctionnement général des services informatiques dans certaines cours d'appel, qui explique que lorsque le confinement a commencé, certains magistrats n'étaient pas dotés des éléments nécessaires pour fonctionner à distance (pas d'accès à certains logiciels, etc.). Certains se sont trouvés dépourvus d'ordinateurs en état de fonctionner pendant le confinement, et le service informatique n'a pu leur venir en aide.
- si la majeure partie des magistrats disposaient d'un ordinateur portable lors du premier confinement, ce n'était absolument pas le cas du greffe où seule une minorité de fonctionnaires ont pu en disposer, malgré des ré-attributions en urgence. A l'heure actuelle, ces dotations demeurent encore insuffisantes pour permettre de généraliser véritablement le télétravail et limiter drastiquement la présence en juridiction. La direction des services judiciaires prévoit qu'au 31 décembre 2020 les services judiciaires seront équipés de 18 120 ultra-portables (pour plus de 30000 magistrats et fonctionnaires de greffe). Les prévisions en termes de taux d'équipement sont de 62% au total réparties à 90% pour les magistrats et 50% pour les fonctionnaires, étant précisé toutefois qu'au 26 novembre 2020 près de 2000 ultra-portables restaient encore à distribuer. Cette difficulté est aggravée par le fait que ces ultra-portables sont attribués à une personne en particulier, si bien qu'il n'a pas été possible de prévoir que les agents du greffe puisse se passer un même ordinateur et pouvoir ainsi travailler à domicile en alternance. Il y a lieu également de souligner que la dotation en ultra-portables ne suffit pas à permettre le travail à distance dès lors que nombre de logiciels ne sont pas accessibles en dehors d'un site judiciaire.
- le VPN, qui permet la connexion à distance à l'intranet était largement sous-dimensionné durant la première semaine de confinement (il ne permettait que 2000 connexions à distance simultanées). Il a heureusement été rapidement augmenté (30000 connexions sont possibles désormais). Malgré cela, l'accès à distance à un certain nombre d'outils se révèle particulièrement lent et chronophage pour les collègues (par exemple NPP5 pour l'accès aux dossiers pénaux numérisés, notamment à l'instruction).
- absence de téléphone portable professionnel, sauf pour quelques fonctions et de manière inégale selon les juridictions (par exemple, certains juges d'instruction disposent d'un téléphone professionnel, tandis que d'autres s'en partagent un seul pour tout le service, qui n'est donc utilisé que par celui qui est de permanence). Des magistrats indiquent avoir communiqué leur numéro de

téléphone personnel aux partenaires essentiels de leur activité afin de pouvoir l'assurer durant le premier confinement. La situation est d'autant moins comprise que les fonctionnaires travaillant dans certaines collectivités locales ont pu être dotés de solution leur permettant d'appeler et recevoir des appels avec leur ordinateur.

- Absence d'outil de visio-conférence en dehors d'un site judiciaire : cette absence a été totale durant le premier confinement. L'outil Webconférence de l'Etat n'a été mis à disposition qu'en sortie de confinement et ne fonctionnait pas correctement au départ. A l'automne, le ministère a fini par autoriser l'utilisation de Zoom sur les ordinateurs du ministère, ce qui n'est pas sans poser des questions de sécurité toutefois. A ce titre, il y a lieu de remarquer que la chancellerie utilise plusieurs outils différents, pas toujours de qualité équivalente (klood, webconference, webex, zoom, etc.) et prévoit encore nombre de ses réunions en audio-conférence uniquement.

- Impossibilité d'accès à distance aux logiciels de la chaîne civile (RPVA, Winci, Wineur, TUTI etc.) ainsi qu'à certains logiciels de la chaîne pénale (Genesis par exemple). Les greffiers n'ayant pas d'outil informatique à domicile durant le premier confinement, ce sont les magistrats qui ont assumé la gestion des échanges avec les avocats jusqu'au 11 mai. L'absence d'accès au serveur central de la juridiction les a contraint à tout gérer par mail sans pouvoir accéder à Winci. Un magistrat souligne ainsi que les messages des avocats venant par le RPVA (réseau privé virtuel des avocats) pour la mise en état n'ont pas été traités pendant deux mois (600 messages en attente de traitement au 11 mai dans sa chambre). Lors du deuxième confinement, l'accès à distance à Winci a enfin été autorisé, sans que l'on sache si les failles de sécurité qui l'avaient rendu impossible lors du premier confinement ont été résolues. Il semble par ailleurs que cet accès à distance n'ait pas été possible dans toutes les juridictions.

- Absence de solution satisfaisante pour l'échange de pièces. Beaucoup d'avocats ont rencontré des difficultés à adresser leur dossier par le biais de la plateforme ATLAS (plateforme d'échanges de fichier qui est utilisée dans quelques juridictions mais non généralisée). De même, les enquêteurs n'ont pas accès à PLINE (logiciel permettant de partager des pièces volumineuses entre agents du ministère de la justice, dont la police judiciaire ne fait pas partie). Les assistants spécialisés et les assistants de justice non plus. Un nouvel outil, PLEX, a été développé à compter de la sortie du confinement et le permet désormais. Il est à déplorer néanmoins que cela ne soit pas directement possible via le RPVA. Les magistrats s'interrogent par ailleurs sur le fait qu'il ait fallu tant de temps pour le développer, alors même que la juridiction administrative dispose elle de ce type d'outil depuis très longtemps.

- L'absence de signature électronique est aussi signalée par plusieurs magistrats. Un magistrat demande « une vraie signature électronique, un minutage à distance des actes, la contre-signature des greffiers de nos jugements hors débat quand les greffiers manquent ... »

Ces difficultés multiples expliquent en grande partie pourquoi la mise en place du télétravail a été si difficile dans la justice, y compris pendant le second confinement. Dans certaines juridictions, la quasi totalité des personnels a d'ailleurs continué de se rendre chaque jour au tribunal malgré la recommandation de télétravailler au maximum du fait de ces difficultés et également du maintien d'un nombre d'audiences, nécessitant une présence physique, assez soutenu.

Il convient enfin de relever de manière générale, concernant le télétravail des personnels de greffe, que l'arrêté et la circulaire relative aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail au sein du ministère adoptés l'année dernière font peser sur les personnels eux-mêmes les questions relatives à l'organisation de l'espace de travail (installation électrique, ergonomie), ce que nous avons critiqué lors des réunions de travail sur ces textes. La consultation du CHSCT ministériel n'a pas été prévue avant leur adoption. De même, un frein important à la possibilité de travailler est la limite posée quant au caractère confidentiel des documents utilisés par les fonctionnaires en télétravail. Ce frein a montré ses effets de manière exacerbée pendant le confinement.

## *Les locaux*

Une autre difficulté majeure à laquelle les juridictions ont été confrontées est la configuration des locaux, rendant difficile le respect des gestes barrière.

Ainsi, en sortie du premier confinement, la plupart des juridictions ont essayé d'adapter l'activité en fonction des locaux disponibles de taille suffisante pour accueillir du public, et ce d'autant que les dotations en masques n'étaient pas consolidées à cette période. Cette adaptation de l'activité était encore permise par les ordonnances prises sur le fondement de l'état d'urgence, qui ont conduit à réduire nettement le nombre d'audiences et/ou à faciliter la visio-conférence.

Rapidement toutefois (à partir de l'été, puis pleinement en septembre), la plupart des juridictions a repris une activité dans les locaux habituels, (donc parfois dans les bureaux des magistrats assez exigus pour les audiences de cabinet), faute d'autre solution. Par exemple, une fois que les ordonnances prises sur le fondement du premier état d'urgence sanitaire n'ont plus été applicables, il n'était pas envisageable (et l'on ne peut que s'en féliciter), de ne plus faire d'audience sur les placements en assistance éducative. Pour autant, cela s'est fait de manière totalement anarchique et sans que les difficultés que l'utilisation de ces locaux pouvait poser en termes de contamination n'ait été résolues, hormis par le port du masque.

Dans certaines juridictions, l'exiguïté des salles d'audiences se couple par ailleurs à l'impossibilité d'ouvrir les fenêtres et donc d'aérer les locaux, alors que c'est pourtant une condition importante pour limiter la propagation du virus, y compris lorsque l'ensemble des personnes présentes portent un masque.

## *Le rôle de la médecine de prévention*

Etonnamment, la médecine de prévention n'a été que très peu mobilisée durant cette crise sanitaire. Cela est toutefois à l'image du rôle qui a pu être donné aux CHSCT durant cette crise et n'est par ailleurs que le reflet de l'insuffisant développement de celle-ci dans les juridictions. En effet, nombre de juridictions ne disposent pas de médecin de prévention sur leur ressort, ou alors les effectifs en sont tellement réduits par rapport au nombre de personnels qui en dépendent que le rôle du médecin est de fait limité par des contraintes de temps. Cela pose déjà des difficultés au quotidien, les visites médicales périodiques obligatoires n'étant fréquemment pas réalisées. Aussi, en pleine crise sanitaire, ce manque a été d'autant plus prégnant.

Ce n'est que lors du second confinement qu'un rôle bien particulier, et finalement assez résiduel, a été confié au médecin de prévention, à savoir celui de donner un avis sur l'aménagement du poste de travail des personnels vulnérables dont la présence en juridiction est indispensable, lorsque le caractère suffisant de cet aménagement est contesté. Rien n'est néanmoins explicitement prévu lorsqu'il n'existe pas de médecin de prévention sur le ressort.

En matière de conduite à tenir lors de la découverte de cas positifs au sein d'une juridiction, c'est plutôt directement vers l'ARS que les chefs de juridiction sont invités à se tourner. Il y a lieu toutefois de noter que selon les territoires, les chefs de juridiction peuvent se sentir plus ou moins isolés, peinant parfois à obtenir des réponses à leurs questionnements. Cela n'est sans doute pas étranger au fait que certains chefs de cour ou de juridiction ont en conséquence pris des initiatives qui ne leur appartenaient pas, parfois très peu respectueuses de principes tels que celui du respect du secret médical (par exemple, le premier président de la cour d'appel de Lyon prétend qu'il est

indispensable de diffuser l'identité des cas positifs à la covid-19 à l'ensemble de la juridiction).

### **3. Bilan des moyens procéduraux mis à disposition des juridictions**

Dans le cadre des deux états d'urgence sanitaires, le parlement a habilité le gouvernement à légiférer par ordonnances dans un certain nombre de domaines et ce afin de permettre des adaptations procédurales de nature à préserver les droits des parties mais aussi la sécurité des procédures et à permettre une continuité de l'activité malgré les règles sanitaires en vigueur.

#### *Appréciations sur le fond de ces dispositions*

Certaines de ces adaptations procédurales nous sont apparues pleinement justifiées et tout à fait utiles. Il en est ainsi notamment de l'ensemble des mesures prises de manière à suspendre un certain nombre de délais, notamment en matière de recours. Ces mesures ont été de nature à préserver les droits des parties dès lors que les motifs de déplacement durant le premier confinement étaient très restrictifs.

En matière pénale, nous avons également pleinement approuvé les mesures adoptées en matière d'exécution des peines pour permettre, entre autres, la libération anticipée de détenus en fin de peine, ce qui a favorisé l'effort déjà entrepris par les juges de l'application des peines pour réduire au maximum la surpopulation carcérale. Il y a lieu de souligner d'ailleurs que le nombre de détenus affectés de la covid-19 durant le premier confinement est demeuré relativement restreint, ce qui n'a été permis que par la mise en œuvre d'un protocole relativement strict, notamment de mise à l'isolement en cas de suspicion de contamination, qui n'aurait pas été possible si le nombre de détenus était demeuré aussi élevé qu'avant le confinement. Nous déplorons toutefois que la réduction de la surpopulation carcérale permise par ces dispositions n'ait pas été suivie de la mise en œuvre d'une véritable politique de régulation carcérale, et que ce type de dispositions n'aient pas pu être prises à nouveau pendant le deuxième état d'urgence sanitaire. La population détenue tend à retrouver progressivement le niveau atteint antérieurement au confinement.

Pour autant, d'autres adaptations prévues, notamment durant le premier confinement nous ont posé davantage question en termes de qualité de la justice rendue.

A titre liminaire, la doctrine de la chancellerie a été d'imposer certaines des procédures dérogatoires prises en matière pénale, au prétexte de ne pas créer d'inégalités sur le territoire, et de laisser en revanche une certaine latitude aux juridictions pour d'autres, notamment en matière civile. Par ailleurs, plusieurs de ces dispositions n'ont pas concerné uniquement des contentieux jugés prioritaires mais ont eu vocation à s'appliquer à tout type de procédure, ce que nous avons d'ailleurs dénoncé car cela a pu conduire de fait durant le premier confinement à la reprise de contentieux moins urgents (notamment au civil par le biais de la procédure sans audience), alors que d'autres contentieux plus urgents et plus attentatoires aux droits des personnes n'ont pu être traités de manière respectueuse des droits des parties (par exemple en assistance éducative ou bien en matière de protection des majeurs). En prévoyant des procédures dérogatoires pour tout type de contentieux, et notamment la procédure écrite en matière civile, la chancellerie a dessiné en creux des priorités qui ne nous paraissent pas les bonnes : déstocker dans les affaires les plus simples à traiter, alors qu'elles ne correspondent pas forcément aux contentieux les plus sensibles en termes de droits des justiciables.

Ainsi, les procédures dérogatoires ont largement été utilisées en matière pénale, à commencer par les dérogations prévues en matière de détention provisoire qui ont fait l'objet de nombreuses directives de la chancellerie, en dépit des très fortes disparités d'interprétation dont elles pouvaient faire l'objet. Cela a conduit la très grande majorité des juridictions à faire application de l'interprétation donnée par la chancellerie (à savoir une prorogation automatique et sans audience du juge des libertés et de la détention de l'intégralité des détentions provisoires), avec les conséquences que l'on sait puisque la cour de cassation a finalement jugé cette disposition contraire à la convention européenne des droits de l'homme et que le gouvernement a d'ailleurs anticipé cette décision en faisant déposer à la majorité LREM à l'Assemblée nationale un amendement modifiant le dispositif dès la sortie du confinement. Au final, outre la gravité de l'atteinte à la liberté individuelle et l'insécurité juridique qui en résulte pour les procédures, ces dispositions dérogatoires ont avant tout été, et ce longtemps après la fin du confinement, la source d'importantes pertes de temps pour le ministère public, les juges d'instruction, les juges des libertés et de la détention et les chambres de l'instruction. Fort heureusement, l'habilitation à légiférer par ordonnance en cette matière n'a pas été renouvelée lors du second état d'urgence sanitaire.

S'agissant des procédures dérogatoires dont l'utilisation a été laissée à l'appréciation des juridictions, il est difficile d'avoir une vision d'ensemble, des disparités existant selon les territoires. De manière globale, elles semblent toutefois avoir été beaucoup utilisées. Nous reviendrons sur les principales d'entre elles et renvoyons pour le surplus aux observations détaillées que nous avons pu formuler sur les projets d'ordonnance et leurs projets de modification<sup>3</sup>.

- Les dispositions visant à étendre le recours aux moyens de télécommunication

Durant le premier état d'urgence sanitaire, l'article 5 de l'ordonnance 2020-303 en matière pénale et l'article 7 de l'ordonnance 2020-304 pour la matière civile ont permis un recours accru à la visio-conférence et même à des moyens de télécommunication de toute nature (notamment téléphonique) lorsque celle-ci n'apparaissait pas possible, en ne prévoyant plus de possibilité pour les parties de refuser le recours à un tel procédé.

Ces dispositions ont été massivement utilisées par les juridictions pour assurer le contentieux concerné par les PCA. Ainsi, la plupart des audiences correctionnelles qui étaient maintenues se sont tenues par le biais de la visio-conférence, de même que les débats devant le juge des libertés et de la détention, etc.

En revanche, la visio-conférence n'a été que peu utilisée dans des contentieux moins urgents pour lesquels, lorsqu'elle était possible, la procédure sans audience a été préférée (par exemple en matière civile), et ce dans l'objectif de limiter au maximum la présence de magistrats et greffiers en juridiction et de réserver tous les matériels de visio-conférence disponibles pour les contentieux plus urgents. Cela a même été le cas dans certaines matières concernées par le PCA comme le contentieux des hospitalisations sous contrainte, ou les procédures en référé, ce que nous avons déploré car ce type d'audiences perd de son intérêt lorsque les parties ne peuvent venir oralement étayer leurs demandes.

Quant aux autres moyens de télécommunication et notamment le téléphone, nous avons peu de retour sur leur utilisation, même s'ils semblent avoir été utilisés au moins ponctuellement. Cela pose néanmoins soit des difficultés en termes de confidentialité des échanges selon l'outil utilisé, ou en

---

3 [Observations sur les projets d'ordonnance ayant donné lieu aux ordonnances du 25 mars 2020.](#)  
[Observations sur le projet de modification de l'ordonnance 2020-304 en matière civile](#)  
[Observations sur le projet de modification de l'ordonnance 2020 -303 en matière pénale](#)

termes de contrôle l'identité de la personne, ce qui nous laisse penser que cela n'a pas été majoritairement utilisé.

Si nous n'avons pas contesté ces dispositions durant la première période de confinement, dans la mesure où elles ont permis de respecter au maximum le contradictoire tout en limitant les risques de contamination, elles constituent toutefois une dégradation de la qualité de l'audience, ce pourquoi il apparaissait nécessaire de revenir progressivement à la normale.

Toutefois, nous observons en pratique que le recours extensif à la visio-conférence s'est globalement maintenu y compris en matière pénale et a été de nouveau rendu largement possible, sans l'accord des parties, par les ordonnances prises sur le fondement du second état d'urgence sanitaire le 18 novembre 2020. Notre organisation, aux côtés d'autres, a d'ailleurs contesté certaines dispositions devant le Conseil d'État. En matière civile, ce recours est encore pendant. En matière pénale, le Conseil d'État a heureusement invalidé la possibilité de recours à un tel dispositif devant la cour d'Assises et formulé une réserve d'interprétation en matière correctionnelle dans le contentieux relatif à la détention provisoire devant la chambre de l'instruction<sup>4</sup>.

- La procédure sans audience

En matière civile, la procédure sans audience existait déjà, notamment, devant le tribunal judiciaire, depuis la loi du 23 mars 2019, à l'initiative des parties. L'article 8 de l'ordonnance 2020-304 est venu élargir son champ d'application, en incluant toute procédure où les parties sont assistées d'un avocat, et en permettant de l'imposer pour les procédures en référé, ce qui nous est apparu très problématique.

D'après les retours que nous avons eus, beaucoup de juridictions ont cherché à utiliser cette procédure pour pouvoir avancer en télétravail dans les matières qui ne relevaient pas du PCA. Néanmoins, plusieurs obstacles sont venus limiter l'utilisation du recours à cette procédure dérogatoire :

- nécessité de notifier le choix, par le tribunal de recourir à la procédure sans audience, ce qui implique un travail de greffe impossible pendant le temps du confinement, mais également de laisser passer un délai de 15 jours pendant lequel les parties peuvent solliciter la tenue d'une audience (hors les procédures en référé précédemment citées) ;
- nécessité malgré tout de pouvoir communiquer les pièces à la juridiction ce qui, en l'absence d'outil adapté de partage de fichiers volumineux, ne pouvait se faire de manière numérique et a nécessité d'organiser des dépôts des dossiers de plaidoirie dans les tribunaux ;
- refus de la procédure par nombre d'avocats, notamment en lien avec le problème cité précédemment mais aussi parce que l'audience pouvait leur apparaître indispensable (ce qui apparaît tout à fait logique dans les matières relevant de la procédure orale).
- procédure ne venant qu'imparfaitement résoudre les difficultés dans la mesure où si les magistrats ont pu ainsi avancer sur des dossiers et préparer des décisions, la notification de celles-ci par le greffe n'a pas été possible.

La procédure sans audience a été probablement davantage utilisée en sortie de confinement comme un moyen de résoudre en partie la problématique de l'absence de locaux suffisants pour tenir l'ensemble des audiences en respectant les mesures de distanciation sociale. Toutefois, il nous a semblé nécessaire de pouvoir y mettre un terme rapidement pour ne plus cantonner l'utilisation de cette procédure qu'à la procédure écrite, l'utilité de l'audience en procédure orale étant indéniable, tant pour la détermination de la solution du litige par le juge que pour compréhension et

---

4 Ordonnance du Conseil d'État du 27 novembre 2020 consultable [ici](#).

l'acceptation de la décision par les justiciables. Nous avons en particulier insisté pour que la procédure sans audience ne soit plus applicable aux audiences d'hospitalisation sous contrainte, ce sur quoi nous avons en partie eu gain de cause au travers de la modification de l'article par l'ordonnance du 20 mai 2020 (qui a posé le principe d'une audition de droit lorsque la personne le sollicite).

Nous sommes beaucoup plus critiques sur le rétablissement de la possibilité de recourir à la procédure sans audience au travers de l'ordonnance 2020-1400 du 18 novembre 2020. En effet, dès lors que le second confinement était bien moins strict que le premier et que par ailleurs il était demandé aux juridictions de fonctionner normalement sans réduire leur activité, il ne nous apparaissait pas cohérent de prévoir de telles dispositions, notamment en procédure orale. A terme, nous craignons une pérennisation de ce dispositif en dehors de tout motif sanitaire, sans aucune réflexion sur l'impact que cela peut avoir sur la qualité du processus judiciaire, et sans réflexion plus poussée sur la place de l'audience en matière civile.

En matière pénale, le champ de la procédure sans audience a également été élargi par les articles 19 (juge des libertés et de la détention) et 24 (juridictions de l'application des peines) de l'ordonnance 2020-303 relative à la procédure pénale, lors du premier état d'urgence sanitaire, en le posant toutefois comme un subsidiaire dans le cas où la visio-conférence ne serait pas possible, ce qui nous semble essentiel. Il y était également prévu que l'avocat puisse dans tous les cas solliciter d'être entendu, ce qui nous apparaissait également indispensable à la garantie des droits des personnes, puisque ces contentieux touchent à la liberté des personnes. Nous aurions souhaité que ces dispositions ne perdurent pas autant de temps après la fin du confinement dès lors qu'elles devenaient moins justifiées.

- L'extension du recours à la procédure en juge unique

Elle a été permise en toute matière en procédure civile par l'article 5 de l'ordonnance 2020-304, pour les affaires dans lesquelles l'audience de plaidoirie ou la mise en délibéré de l'affaire dans le cadre de la procédure sans audience avait lieu pendant la période comprise entre le 12 mars 2020 et l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire (rédaction issue de la modification de l'ordonnance du 20 mai 2020).

Si l'objectif poursuivi, à savoir permettre de limiter le nombre de personnes effectivement présentes au tribunal était admissible durant le premier confinement, l'extension de la pratique du juge rapporteur reste une atteinte au principe de la collégialité, et nous espérons donc qu'elle ait une durée aussi limitée que possible. Par ailleurs, la plus-value de cette disposition apparaissait limitée : d'une part, le recours à la procédure écrite est actuellement privilégié pour le contentieux collégial ; d'autre part, lorsqu'il y a audience, l'opposition des parties à la pratique du juge rapporteur, déjà existante, est résiduelle. Malgré cela, cette possibilité a de nouveau été prévue dans le cadre du second état d'urgence sanitaire.

En matière pénale, le recours à la procédure en juge unique a d'ores et déjà été très largement élargi par la loi du 23 mars 2019 qui l'a permis même en appel. Des dispositions dérogatoires ont néanmoins été prévues à ce sujet aux articles 8 et suivants de l'ordonnance 2020-303. Toutefois, ces dispositions requéraient la parution préalable d'un décret constatant la persistance d'une crise sanitaire de nature à compromettre le fonctionnement des juridictions malgré la mise en œuvre des autres dispositions de la présente ordonnance pour être utilisées, décret qu'il n'a heureusement pas été nécessaire de prendre. Au regard de l'évolution favorable de la situation sanitaire et de la

possibilité de réintroduire à tout moment des dispositions de l'ordonnance si elle s'aggravait à nouveau, nous avons sollicité qu'il soit mis fin à ces dispositions à la fin du premier confinement.

- La restriction de la publicité des audiences

Dans son mail du 15 mars 2020, la ministre a annoncé la fermeture de l'ensemble des tribunaux qui n'ont dès lors laissé l'accès à la juridiction qu'aux personnes convoquées, ce qui posait des difficultés certaines en matière du respect de la publicité des audiences. En effet, même s'il est possible, à certaines conditions, d'ordonner le huis clos pour une audience, cette décision doit en principe être rendue en audience publique.

Les ordonnances 2020-303 pour la matière pénale et 2020-304 pour la matière civile sont venues répondre au besoin de cadre juridique, en permettant de décider en amont de l'audience que celle-ci se déroulera en publicité restreinte, voire à huis clos. Ces dispositions ont fort heureusement prévu de maintenir l'accès aux journalistes, ce qui apparaissait indispensable pour maintenir à minima ce principe essentiel qu'est celui de la publicité des audiences.

Ces dispositions ont été très largement appliquées dans les juridictions dans la mesure où elles étaient le meilleur moyen de restreindre le public présent dans les tribunaux et donc de permettre le respect des distances physiques préconisées.

En matière civile, ce cadre a évolué avec l'ordonnance du 20 mai 2020 qui a permis de laisser la décision sur la publicité de l'audience à l'appréciation du président d'audience et non celle du président de la juridiction, qui lui est en charge de réglementer plus généralement l'accès au tribunal. En outre, il était désormais possible à toute personne de saisir le président de la formation de jugement de son souhait d'assister à l'audience lorsque l'accès à celle-ci est limité. Ces aménagements nous semblaient opportuns, dans la mesure où il est essentiel d'une part que la publicité des audiences reste le principe et non l'exception et d'autre part de permettre l'accès à l'audience à des personnes qui ne sont pas des parties mais qui peuvent s'avérer utiles au bon déroulement de celle-ci (par exemple, une personne ressource pour un majeur protégé, un conjoint, etc.).

Toutefois, en pratique, nous avons pu constater que nombre de juridictions ont continué après l'expiration des premières ordonnances liées à l'état d'urgence sanitaire, à restreindre l'accès du public aux palais de justice. Finalement, le rétablissement de ces dispositions avec les ordonnances du 18 novembre 2020 a au moins permis d'encadrer ces pratiques de manière légale. Nous espérons néanmoins qu'elles ne perdureront pas dans le temps. Il est extrêmement important que chaque citoyen puisse s'il le souhaite venir observer la manière dont la justice est rendue, tout comme il est essentiel que les parties puissent être accompagnées de leurs proches, ce qui n'est actuellement que rarement possible.

De manière plus générale et en dehors de la publicité des audiences, les dispositions de l'article 6-1 de l'ordonnance 2020-304 permettant aux chefs de juridiction de restreindre l'accès aux tribunaux ont posé question en matière d'accès au service public de la justice. Cela est d'autant plus vrai que, durant le premier confinement, les alternatives proposées, ne serait-ce qu'en termes de délivrance d'information, ont été insuffisantes, faute de pouvoir organiser une permanence mail et téléphonique conséquente (ce qui est là encore à mettre en lien avec le manque d'outils de télétravail pour le greffe).

- Les dispositions prévues en assistance éducative

Les tribunaux pour enfants font face à un contentieux de masse, qui les oblige à tenir des audiences très nombreuses, dans des conditions ne permettant pas, en général, le respect des règles sanitaires (audiences qui se tiennent la plupart du temps dans les bureaux des juges des enfants). C'est pourquoi, diverses dispositions dérogatoires ont été prévues en matière civile durant le premier confinement, qui ont dans l'ensemble largement été utilisées par les juges des enfants, voire même dépassées à quelques endroits au visa des circonstances insurmontables, pour éviter la tenue d'audience.

Sur le plan du respect du droit à la vie privée et familiale, ces mesures dérogatoires nous sont apparues excessives, notamment pour tout ce qui concernait les mesures de placement, ce qui a heureusement été modifié par l'ordonnance du 20 mai 2020 avant la fin de l'état d'urgence sanitaire.

Par ailleurs, ces dispositions nous semblaient très attentatoires au principe du contradictoire dans la mesure où, jusqu'à l'ordonnance du 20 mai 2020 qui l'a ajouté dans une seule hypothèse, l'avis de l'enfant n'était jamais recueilli, et où l'avis des parents et de leur conseil n'était pas prévu, sauf dans le cas d'un renouvellement de 9 mois à 1 an soumis à l'accord préalable d'au moins un parent. Ces dispositions dérogatoires n'ont pas été reprises lors du second confinement, ce qui est heureux. Toutefois, les conditions dégradées dans lesquelles les juges des enfants travaillent conduisent à s'affranchir fréquemment du cadre légal, ce qui demeure insatisfaisant.

Par ailleurs, la prochaine entrée en vigueur du code de justice pénale des mineurs, alors même que les tribunaux pour enfants sont très loin d'avoir apuré le stock des affaires au pénal, conduit à la mise en œuvre de procédés absurdes. Ainsi, en application de la loi du 17 juin 2020 *relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne*, des possibilités de réorientation des procédures pénales vers des classements sans suite sous certaines conditions ont été offertes et les parquets sont incités à y avoir massivement recours par une circulaire conjointe DSJ/DACG/DPJJ du 10 novembre 2020, au mépris parfois du suivi apporté aux enfants concernés ainsi qu'aux victimes. Il en résulte une réelle perte de sens du travail fourni tant chez les juges des enfants que chez les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse.

### *Impact sur les conditions de travail des magistrats*

Enfin, indépendamment de ce que l'on peut penser de ces adaptations procédurales sur le fond, il n'est pas inutile de rappeler que les conditions de travail des magistrats ont été largement affectées par celles-ci et par les autres modifications procédurales intervenues sur la période : d'une part l'entrée en vigueur du volet peine de la loi du 23 mars 2019 n'a pas été reportée, et les personnels ont dû le mettre en œuvre sans que les modifications n'aient été effectuées sur les logiciels métiers et sans disposer des trames adaptées (les trames sont enfin disponibles dans le logiciel APPI pour les juges de l'application des peines, et ce depuis début décembre 2020, alors que l'entrée en vigueur de la réforme était le 24 mars....). D'autre part, les ordonnances de procédure adoptées le 25 mars ont bouleversé l'ensemble des règles applicables et posé, indépendamment du fond, de nombreux problèmes d'interprétation : on peut ainsi citer l'articulation des articles 7 et 8 de l'ordonnance de procédure civile (notamment sur la possibilité de faire prévaloir la procédure écrite en toute matière, y compris les HO, alors que l'article 7 prévoyait pour certaines d'entre elles des modalités spécifiques), et, bien sûr, article 16 de l'ordonnance de procédure pénale, qui aura, au-delà de ses répercussions sur les droits et la sécurité juridique des procédures, occasionné une perte de temps considérable pour les collègues. Entre questionnements sans fin sur la manière d'appliquer

le texte, envoi, par certains collègues, de soit transmis aux maisons d'arrêt pour modifier toutes les dates de fin de terme des mandats de dépôt, puis retour en arrière, interprétation du texte de loi modificatif décidément peu clair, nouveaux calculs de délais, et organisation de débats de « rattrapage », ils ont été soumis à rude épreuve. Le tout dans un contexte où la présence limitée des magistrats en juridiction et l'urgence des réponses à apporter étaient peu propice à des réflexions par service. Nos interpellations successives de la chancellerie concernant le problème posé par l'article 16, ou encore les questions d'interprétation justifiant une clarification, sont demeurées jusqu'au bout sans réponse. Enfin, la création d'un nouveau délit sanctionnant les règles posées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire dont la légalité est douteuse, la Cour de cassation ayant transmis les trois QPC soulevées devant les juridictions de fond au Conseil constitutionnel, a elle-aussi entraîné son lot d'interrogations en juridiction.

Par ailleurs, nous avons interpellé la chancellerie afin que les modifications des ordonnances de procédure coïncident avec la fin de la période de confinement, dans le souci que les juridictions ne se réorganisent pas selon des modalités appelées à évoluer quelques semaines plus tard. Les deux périodes n'ont finalement malheureusement pas coïncidé.

Si le caractère erratique de la production normative depuis le 15 mars peut en partie se justifier par le caractère d'urgence dans lequel les textes ont été élaborés, il nous paraît aussi constituer le point culminant d'une tendance qui n'est pas nouvelle, à savoir l'accélération continue de l'adoption de textes créant ou aggravant des sanctions pénales, sans discernement, et de réformes de procédure menées sans étude d'impact sérieuse ni souci de la manière dont elles pourront être appliquées, destinées à soit disant simplifier le travail des juridictions et qui ne contribuent qu'à les engluer davantage dans le marasme.

Ce constat n'est pas étranger au sentiment d'épuisement, voir de désespoir qui anime un certain nombre de magistrats.

#### **4. Conséquences de la crise sanitaire sur le fonctionnement à moyen et long terme des juridictions**

##### *Conséquences sur l'activité des juridictions*

A titre liminaire, il convient d'avoir à l'esprit qu'au-delà de la crise sanitaire en elle-même, les stocks et les délais des juridictions ont été fortement impactés par la longue période de grève qui l'a précédée, outre des causes plus structurelles (vacances de postes ou insuffisance des effectifs alloués) qui rendent la situation de certaines juridictions assez catastrophique, en fonction des contentieux concernés.

N'ayant pas les mêmes informations que la chancellerie sur les statistiques précises de chaque juridiction, il nous est difficile d'apporter une réponse exacte à cette question, étant précisé que la situation a pu varier selon les juridictions (certaines ayant été moins saisies que d'autres durant le confinement et, le champ des contentieux maintenus ayant pu varier d'une juridiction à l'autre). Néanmoins, nous disposons d'indicateurs de tendances, ainsi que d'exemples concrets qui permettent de se faire une idée générale de l'impact du premier confinement sur le stock et les délais des juridictions.

Un élément doit être pris en compte comme ayant un impact positif sur les délais, à savoir qu'une période de vacations judiciaires existait pendant le temps du premier confinement, ce qui implique

qu'une à deux des semaines où les audiences ont été annulées ne comportaient que peu d'audiences. Cela ne concerne toutefois pas tous les services et ne saurait suffire à réduire suffisamment l'impact de la crise sanitaire.

Une distinction doit être opérée entre le civil et le pénal.

- Impact de la crise sanitaire en matière pénale

Les services d'instruction sont probablement les plus impactés par la crise en matière pénale. En effet, la plupart des juridictions ont fait le choix de ne maintenir que le contentieux de la détention provisoire et les défèvements lors du premier confinement. La totalité des interrogatoires ont en général été annulés, y compris lorsque cela concernait des personnes détenues, ce qui peut d'ailleurs interroger sur les choix faits à ce niveau tant par les chefs de juridiction que par la chancellerie (qui a totalement validé cette organisation en prévoyant des prolongations automatiques de la détention provisoire en conséquence). Le travail de greffe a été quasi totalement à l'arrêt également. Dès lors, un retard d'au moins deux mois, voire trois (la reprise n'ayant en général pas été immédiate dans ces services puisque le greffe avait besoin d'un temps conséquent de remise à jour et que certains actes ne peuvent avoir lieu dans les cabinets des juges en raison du nombre de personnes présentes) sera à déplorer, dans des services dont les délais sont déjà souvent importants eu égard au sous-dimensionnement des effectifs.

En revanche, en matière de jugement correctionnel, l'impact de la crise sanitaire est loin d'être aussi catastrophique que les juridictions ne pouvaient l'anticiper. Très concrètement, la période de confinement aura conduit dans toutes les juridictions à annuler au moins deux mois d'audiences correctionnelles (hors comparutions immédiates), sauf éventuellement pour quelques dossiers considérés comme urgents qui auront pu être traités. Néanmoins, cette annulation de deux mois d'audience ne se traduit pas nécessairement par un retard de deux mois de l'audiencement correctionnel.

Il faut tout d'abord prendre en compte que ces deux mois de confinement se sont également traduits, dans la plupart des ressorts, par une diminution très nette des saisines de la juridiction en matière pénale. En effet, le confinement a contribué de fait à réduire la délinquance, et par ailleurs les services de police n'ont pas pu résoudre autant d'affaires pénales que d'ordinaire. Surtout, le parquet a adopté une politique d'action publique bien différente de celle habituelle, en s'efforçant de privilégier les alternatives aux poursuites et en s'astreignant à réserver les défèvements aux atteintes aux personnes et troubles à l'ordre public.

Par ailleurs, le projet de loi relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne a permis aux parquets de réorienter une partie des procédures qui auraient dû venir à l'audience pendant la durée du confinement, soit vers des classements sans suite en l'absence de victime, soit vers d'autres voies de poursuites.

Par exemple, le tribunal judiciaire de Rennes indique avoir connu une baisse de l'activité pénale de 50 % durant le confinement et que par ailleurs 1/3 des procédures qui étaient censées venir à l'audience durant cette période ont fait l'objet d'une réorientation, si bien que le retard en lien avec le confinement a été quasiment inexistant.

Bien évidemment, ces ajustements ne pourront concerner certains contentieux plus spécialisés (notamment affaires relevant de la JIRS) qui feront plus difficilement l'objet de réorientations.

Il est vrai que des audiences ont continué d'être annulées après la fin du confinement, en totalité ou en partie, soit pour réduire le nombre de dossiers et permettre le respect des gestes barrières, soit pour s'adapter aux effectifs présents en juridiction (la fin du confinement n'ayant pas permis la reprise de la totalité des agents, en raison des nécessités de garde d'enfants, des vulnérabilités et des arrêts maladies éventuel). Par exemple, afin de pouvoir respecter la distanciation physique préconisée, il a été nécessaire de recenser l'ensemble des salles le permettant dans chaque juridiction et de les mutualiser. Ainsi, les salles d'audiences habituellement utilisées pour les audiences correctionnelles, en général spacieuses, ont pu être également utilisées par des services qui auparavant pouvaient tenir des audiences dans des bureaux de petite taille (comme les affaires familiales ou le juge des enfants). Dans ces conditions, il a souvent été nécessaire de mettre en place des restrictions horaires d'utilisation des salles, et par conséquent de réduire le nombre de dossiers pour être certains de libérer la salle à temps pour l'audience suivante. Néanmoins, malgré ces aléas qui sont variables selon les juridictions, l'activité correctionnelle a globalement repris normalement assez rapidement après la sortie du confinement, avec toutefois un recours accru à la visio-conférence qui a un impact non négligeable sur la qualité des débats.

Aussi une augmentation des délais de jugement en matière correctionnelle aura nécessairement lieu, mais pas à proportion égale du nombre d'audiences annulées.

En matière criminelle, la situation est différente. En effet, il n'est pas possible de réorienter ces procédures, et la période de confinement n'aura probablement eu que peu d'impact sur la délinquance criminelle. Toutefois, toutes les juridictions ne sont pas impactées de la même manière, les cours d'assises ne siégeant pas toujours en continu selon les départements. Aussi, à certains endroits le confinement n'a occasionné l'annulation d'aucun procès d'assises, tandis que dans d'autres départements plusieurs procès ont pu être reportés.

A ce sujet, nous avons demandé des statistiques précises à la chancellerie, afin de pouvoir déterminer l'utilité d'étendre l'expérimentation des cours criminelles départementales, l'argument de la nécessité de résorber les stocks créés durant la période de confinement ayant été mis en avant. Nous n'avons reçu aucune réponse à cette demande et notre avis n'a pas été sollicité avant le dépôt des dispositions à ce sujet dans le projet de loi relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. A notre sens, et sauf à dégrader nettement la qualité des procès en matière criminelle en restreignant drastiquement le nombre de témoins auditionnés, cette expérimentation n'est pas de nature à aider à la résorption des stocks en matière criminelle, au contraire, puisqu'il est nécessaire de réunir 5 magistrats professionnels au lieu de 3 pour la composer.

A l'application des peines, un surcroît d'activité et par conséquent un allongement des délais (sauf renfort apporté en personnel) est à prévoir dans les mois à venir. En effet, durant le confinement, les juridictions de l'application des peines ont beaucoup travaillé, permettant notamment la mise en œuvre rapide des dispositions prévues dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire pour désengorger les prisons. Globalement, l'activité en milieu fermé a ainsi fonctionné normalement, voire a pu connaître un surcroît d'activité durant le premier mois.

Néanmoins, d'une part, ces juridictions ont eu à mettre en œuvre la réforme du bloc peine dont l'entrée en vigueur au 24 mars 2020 n'a pas été reportée, malgré nos demandes. La mise en œuvre réelle a eu lieu en sortie de confinement, et les trames viennent tout juste d'être mises à jour dans le logiciel. D'autre part, l'octroi d'un plus grand nombre d'aménagements de peines pour des détenus, avec des critères assouplis de fait implique un plus grand nombre de mesures à suivre en milieu

ouvert et mécaniquement un plus grand nombre d'incidents à traiter. Enfin, une grande partie de l'activité habituelle de ces juridictions a tout de même été reportée, et notamment la plupart des audiences de milieu ouvert. Le fait que certains aménagements de peine ou certaines mesures ne puissent être mise en place durant la période (détention à domicile sous surveillance électronique, travail d'intérêt général), a également nécessairement eu un impact sur les délais. Par exemple, sur un tribunal comme Paris, cela a pu représenter 4 audiences de débat contradictoire (représentant une vingtaine de dossiers) par cabinet de juge de l'application des peines, outre les autres types de convocations en cabinet.

Une part de ce retard a néanmoins pu être absorbée par l'utilisation d'autres voies procédurales (par exemple, l'utilisation de la procédure hors débat contradictoire pour les aménagements de peine faisant l'objet d'un accord de l'ensemble des parties ou la suspension du délai d'exécution du travail d'intérêt général) mais le stock de condamnations à examiner en vue d'un aménagement s'est nécessairement accru. Par ailleurs, l'impossibilité ou la difficulté de convoquer des condamnés pendant la période de confinement (seule façon d'interrompre le délai de fin de mesure) puisque les greffiers ne pouvaient pas télétravailler ou étaient mobilisés sur le milieu fermé, a nécessairement conduit à apprécier plus souplesment le bilan d'une mesure et à n'envisager la révocation que pour les cas les plus graves. Au-delà de ces situations, l'absence de suspension des délais d'exécution des mesures n'aura pas entraîné de surcroît d'activité.

En conclusion, si un retard existe en matière pénale, il a été globalement maîtrisé, hormis en matière criminelle dans certains ressorts et à l'instruction. Ces constats montrent par ailleurs qu'une autre politique d'action publique et une autre politique d'aménagement de peine, visant à éviter la surpopulation carcérale, sont possibles. Selon nous, ces politiques, qui n'ont pas produit d'effet négatif, au contraire, auraient dû être maintenues sur le long terme et pourraient permettre aux juridictions d'être moins engorgées par les procédures pénales et de consacrer davantage de moyens aux procédures civiles qui ont subi quant à elles de plein fouet la crise sanitaire.

Nous avons d'ailleurs adressé à la garde des Sceaux un courrier ainsi qu'une note détaillée proposant un système de régulation carcérale, pour que le nombre historiquement bas de détenus soit mis à profit afin de permettre, par un effort supplémentaire, d'aboutir à l'encellulement individuel et de pérenniser cette situation. Selon l'avis de tous les professionnels, maintenir un taux d'occupation faible est de nature à faire du temps de la peine un temps utile à la réinsertion. Ce projet répond aussi à l'exigence de sortir de l'indignité des conditions actuelles de détention, après la condamnation en janvier de la France par la CEDH. Nous déplorons que pour le moment, aucune politique volontariste ne se dégage.

- Impact de la crise sanitaire en matière civile

En matière civile, la situation apparaît bien plus problématique.

En effet, la quasi totalité des audiences ont été annulées, le contentieux civil n'ayant, en général, pas fait partie de ce qui était considéré comme urgent (à l'exception de l'assistance éducative, de quelques procédures aux affaires familiales, des référés, etc.). Si un traitement de la procédure sans audience a pu être développé par le biais de l'ordonnance 2020-304 du 25 mars 2020, les avocats ne s'en sont que partiellement saisis, en tout cas durant le confinement, même si cela a un peu évolué depuis. Par ailleurs, le nombre de saisines de la juridiction n'a quant à lui pas véritablement diminué.

Par ailleurs, les audiences civiles sont celles qui fréquemment se tenaient dans des bureaux ou des salles dont la taille n'est pas propice au respect des règles de distanciation sociale. Dès lors, il a été nécessaire de repenser totalement la manière de convoquer les audiences au moment de la reprise (utilisation d'autres salles, en se partageant les créneaux avec d'autres services, convocations de chaque dossier à une heure déterminée, plutôt que de convoquer tous les dossiers au début de l'audience et de procéder à un appel des causes, etc.), qui conduisent de fait à devoir réduire le nombre de dossiers audiencés par rapport à ce qui se pratiquait auparavant.

Dans ces conditions, l'impact sur les stocks et les délais est important. Voici quelques exemples des témoignages que nous avons pu recevoir à ce sujet, notamment en réponse à notre questionnaire du 22 mai 2020, qui permettent de se faire une idée de l'ampleur du phénomène mais également de la disparité des situations :

- Tribunal judiciaire de Rennes : sur la période de crise sanitaire jusqu'au 11 mai nous avons ainsi 1400 affaires civiles, sociales et familiales qui n'ont pas été traitées (sur 10000/an) et environ 600 qui ont été traitées mais ont été partiellement mises en formes et notifiées. Et le redémarrage a été complexe car en respectant les règles de distanciation il a fallu séquencer les audiences, donc traiter moins de dossiers par audience. Le retard cumulé pourrait donc atteindre 4 à 6 mois d'ici la fin de l'année au civil.

- Tribunal judiciaire d'Evreux : en matière familiale, 541 dossiers ont dû être renvoyés durant le confinement. Il y a eu un énorme travail pour le greffe de reconvoication et les délais vont nécessairement s'allonger, de 4 à 7 mois.

- Tribunal judiciaire de Bordeaux : 2400 dossiers ont dû être renvoyés en matière civile.

- Tribunal judiciaire de Meaux : au pôle social, 6 audiences ont été annulées et 240 dossiers renvoyés.

- Un juge des contentieux de la protection de la cour d'appel de Rennes : 40 plages d'auditions pour les tutelles, représentant environ 500 situations et 11 audiences civiles, représentant 450 dossiers, ont été renvoyées.

- Tribunal judiciaire de Nantes : environ 50 % de l'activité civile a été annulée, après la mise en place d'un système de dépôt des dossiers en accord avec le barreau

- Cour d'appel de Toulouse, chambre des mineurs : 3 audiences annulées, représentant 35 dossiers renvoyés

- Cour d'appel d'Aix en Provence : une chambre civile a fait état de 9 audiences annulées pour 100 dossiers renvoyés.

- Tribunal judiciaire de Lyon, contentieux de la protection : plus de 2000 dossiers ont dû être reconvoqués et il a été nécessaire de diviser par deux le nombre de dossiers convoqués par audience civile depuis la sortie du premier confinement afin de respecter les gestes barrières

Par ailleurs, dans certaines juridictions, le confinement a immédiatement succédé à la grève des avocats. Si nous ne disposons pas de chiffres détaillés à ce sujet, il est à craindre que la saisine des juridictions ait augmenté de manière significative depuis le mois de mai, pour compenser la grève et la période de confinement. Enfin, le recours à la procédure sans audience n'a eu qu'un succès relatif, et celle-ci n'a pu à elle seule permettre de rattraper le retard accumulé.

La situation des tribunaux pour enfants et le contentieux des majeurs protégés méritent une mention spécifique. En effet, dans ces contentieux, l'ordonnance 2020-304 du 25 mars 2020 relative à la procédure devant les juridictions « non-pénales » et aux délais échus pendant la période de l'état d'urgence sanitaire a permis des aménagements procéduraux qui ont autorisé à proroger les mesures lorsque les audiences ne pouvaient être tenues mais ont fait créé un surcroît de travail dans les mois suivants. Dans les tribunaux pour enfants, cet impact devrait se ressentir à long terme, les échéances de prorogation ayant été échelonnées.

L'ensemble de ces éléments montre une situation qui sera difficile à rattraper en matière civile et ce d'autant plus que cette matière est déjà en temps normal sacrifiée au profit du pénal souvent perçu comme plus urgent, ce qui n'est pas nécessairement vrai.

### *Conséquences en termes d'accès aux droits*

Indéniablement, le premier confinement a été synonyme de recul de l'accès à la justice au sens large, tout comme de l'accès à d'autres services publics. En effet, la fermeture au public des tribunaux, des maisons de justice et du droit et de nombreux cabinets d'avocats et la suppression de très nombreuses audiences ont nécessairement entraîné pendant le confinement une restriction drastique de l'accès aux tribunaux, et à plus long terme, un allongement considérable des délais, tous contentieux confondus.

Sans contester la nécessité de restreindre l'accès aux tribunaux pendant la durée du confinement, voire même après, il y a néanmoins lieu de s'interroger sur ce qui a pu être mis en place pour assurer a minima la délivrance d'informations au public ainsi que pour garantir des conditions d'accueil correctes pour les personnes ayant malgré tout dû avoir recours à la justice durant la période de confinement.

- Information du public

Concernant l'information au public sur l'organisation de la justice durant le confinement, le message de la garde des Sceaux du 15 mars 2020 préconisait de maintenir une permanence téléphonique et de prévenir de l'annulation des audiences par voie d'affichage, de publication sur internet ou par message téléphonique. Néanmoins en pratique, une information de qualité aurait nécessité des outils qui ne sont actuellement pas à disposition du greffe, ou une présence importante du greffe sur site, à l'inverse des préconisations sanitaires. En effet, la permanence téléphonique pouvant être assurée s'est révélée insuffisante, ou bien limitée faute d'accès aux informations précises (par exemple, si dans certaines cour des greffiers ont pu tenir une permanence téléphonique à distance, il leur manquait en général l'accès à certains logiciels, ne leur permettant dès lors pas de renseigner les justiciables sur leur affaire). Même le public averti, à savoir les avocats, a pu avoir des difficultés à obtenir des informations précises (assurance du renvoi du dossier, date éventuelle de renvoi notamment). Les disparités pouvant exister d'une juridiction à l'autre sur les affaires traitées n'ont pas facilité la bonne compréhension (par exemple, en correctionnelle, seuls les dossiers comportant des mesures de sûreté étaient maintenus, mais certains tribunaux pouvaient les examiner au fond, tandis que d'autres pouvaient se contenter, notamment pour les contrôles judiciaires, d'examiner le maintien de la mesure de sûreté dans l'attente de la nouvelle audience, ce qui ne permettait dès lors pas aux victimes et leurs conseils de savoir à quoi s'en tenir). En pratique, dans nombre de juridictions les audiences ont été purement et simplement annulées sans aucun avis aux parties.

Par ailleurs, le traitement du courrier a été très fortement ralenti, voire à l'arrêt, pour diverses raisons : fonctionnement restreint du service de la poste, courrier laissé en attente au tribunal pour éviter les risques de contamination par contact avec le virus éventuellement présent sur les surfaces inertes, nombre de fonctionnaires restreint pour en assurer le tri et la distribution, nombre restreints de magistrats sur place conduisant à ce que seul le courrier urgent soit traité. De ce fait, nombre de justiciables sont demeurés sans aucune réponse pendant les deux mois de confinement.

- Conditions matérielles de l'accès à la justice

Pendant le confinement (mais également pendant la période de reprise), il s'est imposé un fonctionnement que nous ne contestons pas dans la mesure où il apparaissait nécessaire pour maintenir le traitement des contentieux essentiels en limitant les risques pour les justiciables et les personnels, mais qui n'en constitue pas moins un accès au juge dégradé qui ne doit dès lors pas se pérenniser. Il en est ainsi du recours massif à la visio-conférence alors que cela altère profondément la qualité des échanges et a des conséquences sur la qualité de l'assistance de l'avocat (qui ne peut être à la fois aux côtés de son client et de la juridiction) ou encore des restrictions des possibilités de circuler dans le palais de justice, y compris pour les avocats.

- Publicité des audiences

La publicité des audiences a été et est encore très largement restreinte. En effet, depuis le début du confinement, les audiences se tiennent à publicité restreinte, voire même à huis clos, seule la présence des journalistes étant autorisée (et ce pas toujours dans le respect d'un cadre légal, comme cela a pu être le cas partout au début du premier confinement et dans certaines juridictions entre la fin du 1<sup>er</sup> état d'urgence sanitaire et les ordonnances du 18 novembre 2020 qui l'ont à nouveau permis). Cette atteinte au principe de la publicité des audiences doit à notre sens demeurer exceptionnelle, ce pourquoi nous avons défendu une rédaction des articles des ordonnances relatives à la publicité des audiences qui ne fasse pas de celle-ci l'exception et du huis-clos le principe, comme le projet d'ordonnance modificative de l'ordonnance 2020-304 pouvait le prévoir, ce sur quoi nous avons été entendus. Il nous semble par ailleurs que cette question devrait être réévaluée par les juridictions régulièrement, en fonction de la situation sanitaire locale. Il n'est en tout cas pas possible de maintenir une telle règle en dehors des ordonnances prises sur le fondement de l'état d'urgence sanitaire et nous espérons donc que cela ne sera cette fois pas le cas.

- Le respect des droits

La difficulté majeure de la période a été de pouvoir maintenir une activité judiciaire, dans le respect des règles sanitaires, mais sans porter une atteinte excessive droits des justiciables.

Comme précédemment indiqué, certains aménagements dégradent fortement la qualité du débat judiciaire, comme la visio-conférence, mais n'en demeuraient pas moins nécessaires, l'alternative étant l'absence totale d'audience, qui aurait été encore plus insatisfaisante. De ce fait, nous n'avons pas contesté, lors du premier confinement, le principe d'un aménagement des procédures, tant civiles que pénales, par le biais des ordonnances, cela étant de nature à permettre à la justice de continuer de fonctionner, même dans l'hypothèse où l'épidémie continuerait à se propager.

Certaines mesures prises dans ce contexte ont d'ailleurs constitué une véritable garantie du respect des droits des justiciables, comme les dispositions prises par exemple en matière de délais de procédure, venant compenser les difficultés d'accéder aux tribunaux, aux cabinets d'avocats, d'huissiers, etc.

A l'inverse, nous avons dénoncé le fait que plusieurs des dispositions prévues portent une atteinte excessive aux droits des justiciables, que les circonstances exceptionnelles ne pouvaient justifier. Nous renvoyons pour le détail de ces critiques à nos observations ci-dessus sur les ordonnances prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

## **5. Enseignements et bonnes pratiques à retirer de cette crise sanitaire**

## *Sur la gouvernance*

Nous avons porté nos demandes de précision des activités à maintenir durant le premier confinement, ou d'outils méthodologiques pour adapter l'activité durant le second, auprès de la chancellerie parce qu'il n'existe pas, en France, d'autre autorité compétente pour poser ce cadre au niveau national, mais non sans un questionnement fort concernant la légitimité du ministère à décider quelles activités juridictionnelles devaient être prioritairement poursuivies, au regard du principe de l'indépendance de la justice. Plusieurs exemples chez nos voisins européens montrent que ce n'est pas à la chancellerie qu'est revenue cette mission, mais à l'équivalent, par exemple, de notre CSM, de la Cour de cassation, ou, dans des modèles fédéraux, donc très différents du système français, des cours d'appel.

D'autre part, la faible vivacité structurelle de la démocratie en juridiction, a constitué dans le contexte particulier de la crise un frein pour la réorganisation des services. Le Syndicat de la magistrature réclame depuis toujours qu'un rôle plus important soit confié aux assemblées générales, que les juridictions soient constitués en établissements publics, dans lesquels les usagers et partenaires institutionnels pourraient faire valoir leur avis. Ces structures - et les liens fluides qui en résulteraient - auraient été très utiles dans le contexte particulier de la crise, pour faciliter les échanges avec les justiciables et les partenaires, notamment les avocats et déterminer selon quelles modalités les activités juridictionnelles pouvaient se poursuivre. Le fait que ce soit finalement au niveau local, dans les juridictions, que l'organisation ait été la plus efficiente, souvent même parce que des magistrats ont pris des initiatives pour organiser au mieux leurs services au plus près des besoins des justiciables, devrait conduire à reconsidérer l'étendue des prérogatives confiées aux juridictions, le pendant de cette souhaitable décentralisation devant être selon nous une organisation ne reposant pas sur les seuls chefs de juridiction d'une part, et un rôle de coordination d'un CSM entièrement rénové dans sa composition et ses missions, d'autre part.

Dans ces conditions, le Syndicat de la magistrature estime qu'une large réflexion devrait avoir lieu sur la gouvernance, la légitimité des différents acteurs dans l'administration de la justice, et la manière dont les informations sont diffusées au sein des services, la période écoulée ayant constitué un miroir grossissant des dysfonctionnements de l'administration de la justice.

## *Sur l'organisation des audiences*

La crise sanitaire et le respect des distances physiques a conduit à plusieurs adaptations et réflexions sur la manière de tenir les audiences. Si certaines de ces adaptations dégradent nettement la qualité des débats, telle la visio-conférence en matière pénale, ou la procédure sans audience au civil, d'autres aménagements sont plutôt positifs.

On soulignera par exemple la pratique de convoquer non plus tous les dossiers à la même heure mais de manière échelonnée, ce qui évite les regroupements trop importants en salle d'audience ou d'attente, mais également l'attente excessive qu'avaient auparavant à subir nombre de justiciables et d'avocats, ce qui n'était pas favorable à la sérénité des débats.

On peut également se féliciter des nouveaux questionnements que la crise sanitaire a pu susciter sur le recours aux box vitrés en salle d'audience, lesquels ne permettent pas le respect des distances recommandées lorsqu'il existe plusieurs prévenus. Nous rappellerons à cet égard notre opposition au recours systématique à ces box qui ont un effet non négligeable sur le respect de la présomption d'innocence en termes d'apparence, outre qu'ils gênent souvent la bonne expression et

compréhension des prévenus ou accusés. Le recours systématique à ces box n'est par ailleurs nullement justifié en termes de sécurité.

En revanche, nous déplorons que la période n'ait pour le moment pas permis à la chancellerie d'engager une réflexion sur l'audience en matière civile. En effet, la chancellerie a préféré encourager le recours à la procédure sans audience, et à la marge à la visio-conférence, en cette matière, au motif que les audiences seraient chronophage et perçues comme peu utiles en juridiction lorsqu'il s'agit de procédure écrite. Nous pensons pour notre part qu'il serait plutôt nécessaire de repenser totalement le rôle, et par conséquent le déroulement, de l'audience en procédure civile. Les avocats ont entamé de leur côté une réflexion sur ce sujet et nous avons pu remettre des [observations détaillées au conseil national des barreaux](#) à ce propos.

### *Sur le travail à distance*

Le premier confinement aura eu le mérite de forcer le ministère à accélérer davantage la mise en œuvre du télétravail, réclamé par les organisations syndicales de fonctionnaires. Une certaine précipitation a néanmoins été de mise qui a conduit les organisations syndicales de fonctionnaires à réclamer davantage de temps pour qu'une réelle concertation ait lieu avant la parution de l'arrêté propre au ministère de la justice.

Durant les confinements, la chancellerie a autorisé les fonctionnaires à ramener à leur domicile des dossiers, rompant avec sa doctrine traditionnelle. Par ailleurs, le ministère a accéléré les commandes d'ordinateurs ultra-portables, avec un objectif de doter 50 % du greffe d'ici la fin de l'année 2020, ce qui ne serait néanmoins pas suffisant pour permettre à tous de télétravailler, sauf à prévoir des ordinateurs partagés par service.

S'agissant des magistrats, le télétravail au sens strict ne leur est pas applicable. En revanche, le travail à distance est en principe possible. En pratique, il était jusqu'au confinement plutôt réservé aux fonctions civiles. Le confinement a permis d'ouvrir la possibilité de travail à distance à des fonctions qui ne le pratiquaient absolument pas, et notamment au parquet. Toutefois, cela n'a pas encore changé les pratiques en profondeur car en dépit du souhait exprimé par beaucoup de nos collègues de continuer à travailler à domicile au moins ponctuellement, nous avons constaté que dans nombre de juridictions le travail sur site est redevenu très rapidement la norme à la sortie du premier confinement, et nous avons dû insister pour qu'il puisse se remettre en place assez rapidement avant le second confinement.

Nous espérons que cette réflexion se poursuivra, en ne faisant toutefois pas du télétravail la solution inappropriée à d'autres difficultés de la justice (comme les problèmes de locaux). Nous renvoyons pour de plus amples éléments à [l'analyse des réponses à notre questionnaire](#) et à [nos observations sur le travail à distance](#).

### *Sur l'état de la justice judiciaire*

De manière plus globale, il nous semble que la crise sanitaire a rendu encore plus visible des dysfonctionnements que nous constatons déjà de longue date :

- l'insuffisance des moyens humains des juridictions et les délais, structurels, de traitement des procédures qui en découlent,
- l'inadaptation des outils informatiques mis à disposition des personnels,
- l'inadaptation des locaux (trop exigus, ou vétustes).

Nous aimerions que cela puisse enclencher une véritable politique volontariste en matière de justice. Si, de prime abord, le budget en hausse de la justice pour 2021 était de bon augure, nous n'avons pas caché nos inquiétudes à l'analyse détaillée de ce budget. En effet, celui-ci mise essentiellement sur des avancées de court et moyen terme, avec un recrutement massif de personnels contractuels, tandis que les postes pérennes sont eux en faible augmentation. Cela ne répondra donc pas durablement à la problématique de la justice. En outre, il nous semble qu'il n'a pas été tiré suffisamment d'enseignements de la crise sanitaire puisque l'essentiel des moyens déployés sera consacré à la justice pénale dite « de proximité », alors que l'ensemble des analyses ont plutôt démontré des besoins importants en matière civile.