

Paris, le 29 mai 2020

AUDITION PAR L'INSPECTION GENERALE DE LA JUSTICE

Mission d'appui : retour d'expérience sur les plans de continuité d'activité mis en œuvre au sein du ministère de la justice en vue de la gestion de la crise dite « COVID-19 »

I- Les plans de continuité d'activité

1. Les conditions de leur élaboration et de leur modification

Il est à déplorer un réel défaut d'anticipation dans l'élaboration des plans de continuité d'activité (PCA) et un défaut de consultation généralisé des instances de dialogue social et notamment du comité d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail, instance pourtant naturellement compétente, et ce à tous les niveaux.

Concernant le défaut d'anticipation, nous observons qu'il 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.

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 été nécessairement d'élaborer ces PCA dans l'urgence, ce qui a nécessairement favorisé les dysfonctionnements repérés que nous développerons ci-après.

Par ailleurs, pour la crise sanitaire présente, alors même qu'une réunion sur le sujet avait eu lieu le 12 mars après-midi, au cours de laquelle la ministre et ses directeurs semblaient largement anticiper le passage au stade 3 de l'épidémie lors de l'annonce présidentielle prévue le soir, nous avons été surpris qu'aucune directive ne puisse être diffusée rapidement à destination des chefs de cour dès le vendredi 13 mars matin pour la mise en œuvre des PCA. Nous avons été encore plus surpris d'apprendre en fin d'après-midi le 13 mars qu'il était demandé aux juridictions non pas de mettre en œuvre les PCA mais de maintenir le maximum d'activité possible en regard des effectifs présents, pour tenir compte des arrêts maladie et des personnes n'ayant pas de solution de garde d'enfants, sans aucune réflexion globale sur les priorités à définir, ni sur la pertinence de continuer de convoquer un grand nombre de personnes au même endroit et de les inciter à se déplacer pour cela. Nous avons d'ailleurs immédiatement fait part au cabinet de la ministre de la nécessité selon nous d'enclencher immédiatement les PCA. Comme on pouvait s'y attendre, cette première directive a été contredite dès le dimanche 15 mars par le courriel de la ministre déclarant la fermeture des palais de justice pour ne maintenir que les activités jugées essentielles et urgentes. Dès lors, aucune juridiction n'a été véritablement en mesure d'anticiper le déclenchement des PCA et de l'ordonner dans des conditions appropriées alors que des directives en ce sens le vendredi matin auraient sans doute permis un déroulement quelque peu différent.

Au niveau local, si le temps a manifestement manqué, nous avons néanmoins pu constater que dès tout début mars, sur invitation du ministère, 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. Toutefois, 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 (par exemple à Nanterre), même si une organisation s'était décidée en amont.

Concernant le défaut de concertation, nous avons tout d'abord observé celui-ci à l'échelon ministériel. En effet, nous n'avons eu connaissance d'une mobilisation des juridictions en vue de l'élaboration des PCA que fin février- début mars, par des remontées d'informations de nos collègues sur le terrain et non par le ministère lui-même dans un premier temps, alors que nous avons su, a posteriori, qu'un cadre général pour la rédaction des PCA avait été diffusé dès fin février aux chefs de cour.

Si une réunion a été proposée le 4 mars 2020 sur le sujet de l'épidémie par le secrétariat général à la suite de la tenue d'un groupe de travail du CHSCTM, le Syndicat de la magistrature n'a pas été formellement convié.

Nous n'avons véritablement commencé à recevoir des informations sur l'épidémie et sur les plans de continuité de l'activité de la part de la chancellerie (essentiellement de la secrétaire générale)

qu'à partir de la réunion qui s'est tenue à Vendôme le jeudi 12 mars. Nous n'avions à ce moment aucune connaissance du contenu de ces PCA, sauf à nous avoir indiqué qu'il s'agissait de lister les activités prioritaires et de les mettre en regard des effectifs disponibles et que la DSJ en avait fourni un modèle type, modèle qui n'a pas été soumis à l'avis du CHSCTM et ne nous a été communiqué que parmi les documents de préparation du comité technique ministériel du 5 mai 2020.

Par ailleurs, le CHSCTM, instance pourtant naturelle dans le contexte pour évaluer la qualité des modèles de PCA proposés par le ministère au regard de la santé et de la sécurité au travail, n'a pas été formellement réuni avant le 20 avril 2020.

Au niveau local, les collègues en juridiction ont pu nous indiquer que les directives émanaient de la cour d'appel et qu'il était à ce moment essentiellement demandé à chacun de préciser s'il présentait un facteur de vulnérabilité, ou risquait d'avoir des difficultés en termes de garde d'enfants. Ce n'est souvent que sur sollicitation des sections syndicales locales, encouragées par nous en ce sens, que quelques consultations ont pu se faire en amont du 15 mars sur l'élaboration du PCA (consultation des élus des commissions restreintes à Bobigny, évocation du sujet lors des CPE à Toulouse, Versailles ou Lyon, proposition d'une réunion avec les organisations syndicales à Nancy, etc.). Plusieurs de ces réunions avaient été prévues au-delà du 16 mars, aussi toutes ne se sont finalement probablement pas tenues à la suite de l'annonce du confinement (par exemple à Agen, Meaux, etc.). Dans les autres cas, les PCA n'ont très souvent été élaborés que par les chefs de juridiction, sans consultation des collègues.

De la même manière, les CHSCT départementaux n'ont pas été saisis des plans de continuité d'activité, en contradiction avec l'article 60 du décret 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique. En application de l'interdiction de réunir plusieurs personnes dans une même salle, il a même été spécifié, par certains référents santé au niveau des DRHAS, aux présidents des CHSCTD qu'ils ne devaient pas réunir cette instance (par exemple en Ile et Villaine). Ce n'est que sur interpellation de notre part qu'une note a finalement été adressée par le secrétariat général aux présidents des CHSCTD le 10 avril 2020 pour leur proposer des solutions alternatives pour que l'avis de cette instance puisse être recueilli en dépit de l'impossibilité de se réunir physiquement. Malgré cette note, il s'est avéré difficile de réunir les CHSCTD et à la date du 26 mai tous ne l'avaient pas encore été.

Si l'urgence à répondre à la situation a pu être invoquée par le secrétariat général pour expliquer cette absence totale de concertation, il nous semble, comme le démontre d'ailleurs ce qui a pu se passer dans certaines juridictions, que des possibilités de recueil de l'avis des organisations syndicales et instances de dialogue social étaient possibles et qu'à minima une information correcte aurait dû leur être donnée aux différentes étapes de l'élaboration des PCA, tant au niveau national qu'au niveau local.

Enfin, si l'on pouvait penser qu'avec le temps, une meilleure organisation se dessinerait, avec notamment un rétablissement de la concertation et de la consultation du CHSCT pour les modifications des PCA (qui sont assez rapidement apparues nécessaires, le confinement durant, certaines activités urgentes ayant été omises, ou certaines organisations définies ne permettant pas de les traiter), force est de constater que les mêmes difficultés ont perduré en grande partie, même si, par exemple sur la question de traiter ou non les procédures civiles non urgentes mais pour lesquelles il était possible de ne pas tenir d'audience, plusieurs chefs de juridiction ont pu consulter les collègues

concernés ou les organisations syndicales. Cela n'a néanmoins pas été le cas partout.

Le véritable retour de la concertation se situe donc plutôt au moment de faire évoluer les PCA pour la reprise de l'activité à compter du 11 mai. En effet, de manière globale, un grand nombre de juridictions paraissent avoir réalisé cette concertation, d'après les retours à notre questionnaire diffusé en ligne quinze jours avant la reprise puisque seuls 31,6 % des 454 collègues nous ayant répondu ont indiqué qu'aucune forme de consultation n'avait eu lieu ni n'était prévue sur les modalités de cette reprise. Toutefois, les réponses apportées montrent également une grande disparité dans les modalités de consultation qui ont pu être utilisées (simple consultation de la hiérarchie intermédiaire, avis des commissions restreintes, réunion du CHSCTD, consultation informelle des organisations syndicales, etc.).

Là encore, il faut s'étonner de ce que le CHSCTD n'ait pas été réuni systématiquement, ce qui est très révélateur de la faible importance donnée à cette instance et de l'insuffisance de ses moyens. En effet, fin novembre 2019, nous avons pu déplorer avec la CGT, notre partenaire au CHSCT, un retard global dans l'installation des CHSCTD dont plus de 11 n'avaient pas été réunis de l'année et seulement 14 l'avaient été avant le 31 juin 2019, si bien que très peu seraient en mesure d'atteindre le nombre minimal de trois réunions annuelles prévu réglementairement. Les CHSCTD sont déjà exsangues hors temps de crise et, alors qu'il est manifeste qu'ils ne sont pas souvent consultés sur ce qui relève pourtant de leur compétence par décret, ils sont également peu en mesure de se saisir d'office.

La persistance de ces manquements dans la consultation des instances compétentes doit néanmoins être mise en lien avec l'attente des directives ministérielles censées définir un cadre, lesquelles ont été transmises moins d'une semaine avant la reprise aux juridictions (cf. 2ème partie sur la gouvernance).

2. Le contenu des PCA

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. Par ailleurs, une liste des activités devant être maintenues avait été faite par la ministre dans son courriel du 15 mars 2020 annonçant la fermeture des tribunaux qui 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, les palais de justice ne devant pas devenir des lieux de contamination, nous avons néanmoins très vite pu souligner au cabinet 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 JEX présentant un caractère d'urgence (étant donné que les services bancaires continueront 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.

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.

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 à Meaux il n'a pas été considéré que le contentieux des majeurs protégés pouvait comporter des urgences, ou bien à Nanterre il n'était pas prévu jusqu'à début avril de présence quotidienne d'un juge des enfants en l'absence de déferrement, 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.

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. 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 la juridiction de Lille 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).

II- Gouvernance, gestion des ressources humaines et activités juridictionnelles

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, 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. 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 contactons 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'autres¹, 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* ».

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

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

des collègues, mais les circuits ne sont pas différenciés. Cela a conduit à des dysfonctionnements majeurs à certains endroits (par exemple, à Montpellier, des personnels pourtant vulnérables ont poursuivi longtemps leur activité en présentiel).

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, 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 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.

Enfin, et bien que cela ne concerne pas directement l'objet de votre mission, la chancellerie a montré, dans la perspective du déconfinement, un retard très important dans l'organisation des conditions matérielles et administratives dans lesquelles les juridictions devaient opérer après le 11 mai. Pourtant, dès le réunion du 23 mars avec la ministre, celle-ci nous répondait 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 (http://www.syndicat-magistrature.org/IMG/pdf/organisation_sortie_confinement.pdf, http://www.syndicat-magistrature.org/IMG/pdf/note_sur_la_reprise_de_l_activite_civile.pdf, http://www.syndicat-magistrature.org/IMG/pdf/note_reprise_activite_tpe.pdf), et avons réclamé avec vigueur et de manière répétée une réunion sur ce point ; le CTM sur la reprise était en effet prévu le 5 mai, et le CTSJ 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.

Nous avons, dès ce moment, des remontées d'informations selon lesquelles un fonctionnement normal était prévu la semaine du 11 mai dans certaines juridictions, les audiences convoquées trois mois auparavant pour cette semaine-là étant maintenues, dans une configuration rendant de fait impossible le maintien de la distanciation physique. Nous avons obtenu du DSJ, l'ensemble des organisations syndicales l'ayant finalement demandé de manière insistante, 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 écludant le retard accumulé, et de procéder aux annulations de convocations et reconvoctions nécessaires.

C'est finalement le 6 mai, soit deux jours ouvrable avant la reprise du 11 mai, que la note de la DSJ et ses annexes, ainsi que la note du SG et ses annexes (plus tard dans la journée pour cette dernière) ont été adressées aux chefs de cour. Là encore, les collègues n'en ont pas eu, dans leur majorité, communication, et nous avons procédé nous-même à sa diffusion au vu de l'urgence avant que la chancellerie ne la mette finalement sur le site intranet le lendemain. 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.

Dialogue social national

Plus globalement, le dialogue social pendant le 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.

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...

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 circulaire 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 au cours des deux derniers mois, 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'à minima - puisque aucune directive n'est venue compléter 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 justifiable 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 confinement. Nous avons porté cette demande 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.

III- Conditions de travail

Sécurité et santé au travail

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.

Le [questionnaire précédemment évoqué](#) comporte des items concernant le matériel fourni (masques, gel), qui permet de se faire une idée de la réalité de la distribution à la fin du mois d'avril.

Nous n'avons pas demandé dans un premier temps que la présence des magistrats en juridiction soit subordonnée à l'attribution de masques, en raison du principe de réalité auquel toute personne

amenée à se rendre au travail était soumise, les masques ayant été dans les premières semaines exclusivement réservés aux soignants en raison de la pénurie. Nous avons cependant rapidement indiqué à la chancellerie ([mail du 20 mars à la secrétaire générale](#)) que l'approvisionnement en masques devait être organisé le plus rapidement possible pour les magistrats et fonctionnaires de greffe, d'autant plus que certaines situations ne permettent pas de respecter les gestes barrières (déferrements, entretiens en audience de cabinet...). Il nous était répondu lors de la réunion du 23 mars avec la ministre que la doctrine sanitaire au niveau national était le respect des gestes barrières et qu'aucun approvisionnement n'était planifié pour la justice.

C'est par le système D qu'un certain nombre de juridiction 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. Les chiffres suivants nous ont été communiqués par la secrétaire générale à cette date, pour l'ensemble des directions du ministère : plusieurs commandes avaient eu lieu (200.000 puis 400.000 masques, puis une nouvelle commande en Chine avec une incertitude sur la date de livraison). Les chiffres concernant les masques réellement arrivés en juridiction et leurs répartition ne nous étaient cependant pas communiqués. La ministre a rappelé lors de cette réunion que la justice n'était pas prioritaire, le respect des gestes barrières demeurant la doctrine, et qu'au sein du ministère de la justice, l'administration pénitentiaire et la PJJ étaient prioritaires, ce qui nous apparaissait logique.

Le 16 avril, de nouveaux chiffres nous étaient communiqués par le directeur des services judiciaires: deux livraisons de 20000 et 50000 masques avaient eu lieu pour les services judiciaires depuis début avril, réparties dans les juridictions métropolitaines. Une livraison hebdomadaire d'un peu moins de 20000 masques devait ensuite se poursuivre, sauf pour les juridictions Outre-mer qui étaient en cours de réception d'un stock proportionnellement plus important (20000 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.

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.

Comme déjà mentionné, aucune réflexion globale n'a existé concernant la manière de faire tourner les équipes de magistrats/greffiers afin d'une part de minimiser les risques de contamination, et d'autre part de ne pas épuiser certains personnels dont les fonctions les exposaient à participer quotidiennement aux PCA. Nous n'avons pas d'éléments complets sur la manière dont les juridictions ont opéré les arbitrages sur ce point, mais savons que la répartition de la charge de travail en présentiel a été très inégale dans certaines juridictions.

Sur le plan administratif, le retard pris dans les arbitrages et l'absence de communication suffisante de la chancellerie auprès des magistrats a conduit à un flou sur la situation de chacun. La DSJ n'a jamais écrit clairement, par exemple, que les ASA et télétravail ne pouvaient être décomptés que quotidiennement et non heure par heure, bien que cela ait été indiqué (tardivement) verbalement en réunion aux organisations syndicales. De ce fait, certains chefs de cour ont estimé devoir demander aux magistrats des décomptes heure par heure, pendant le confinement lui-même. Ce décompte (mais à la journée) a finalement été demandé par la DSJ au moment du déconfinement, dans la note du 5 mai, suite à l'ordonnance publiée liant les droits à congés et RTT à la situation administrative passée des personnels (travail à distance, travail en présentiel, ASA). Nous avons pu souligner le caractère artificiel de ces distinctions en ce qui concerne les magistrats : en effet, le télétravail ne leur est pas légalement applicable à la suite de la décision du Conseil d'Etat, et de nombreux collègues, principalement dans les fonctions civiles du siège, travaillent habituellement à leur domicile. Dès lors la « distribution de bons et mauvais points » aux magistrats en fonction de leur présence ou non en juridiction n'est pas comprise.

Les demandes en ce sens faites pendant le confinement et depuis le 11 mai sont vécues comme des tracasseries administratives inutiles, parfois, selon la plus ou moins grande bienveillance dans les échanges, à la limite du vexatoire, qui font perdre du temps aussi bien aux chefs de juridiction qu'aux magistrats, alors que la reprise d'activité dans des conditions qui demeurent difficiles représente un enjeu et un facteur de stress important pour tous. Ce point est par ailleurs à mettre en regard des conditions réelles de travail rencontrées par les magistrats dans le cadre de leur activité à distance. En effet, plus de 30 % des magistrats ayant répondu à notre questionnaire nous ont indiqué devoir assumer parallèlement des enfants en bas âge, 20 % devaient assumer des enfants plus grands mais pas forcément autonomes et seulement 50 % des magistrats répondants n'avaient pas

d'enfants à charge. Aussi, ce sentiment d'un contrôle renforcé de l'activité (ressenti par 10 % des répondants à notre questionnaire) dans un contexte où elle était si difficile à exercer sereinement n'a pu qu'être un facteur de risques psycho-sociaux supplémentaire.

Enfin, très peu de magistrats ont été placés en ASA puisqu'ils avaient pour la plupart, contrairement aux fonctionnaires de greffe, les outils informatiques leur permettant de travailler. Nous n'avons cependant aucune donnée précise sur ce point, les chiffres diffusés par le secrétariat général ne faisant pas la distinction, pour les personnels de la DSJ, entre les magistrats et fonctionnaires de greffe. Il nous a été indiqué qu'il était impossible de faire cette distinction, qui n'était pas réalisée dans les remontées d'informations depuis les juridictions.

Globalement, la réduction des effectifs dans les juridictions a été réelle et de nature à limiter les risques de contamination. Cependant, la doctrine a été fluctuante sur un point : après avoir préconisé que les cas contacts restent chez eux, la secrétaire générale du ministère a évoqué le 23 mars une note de la DGAFP datée du 17 mars, qui précisait que les personnes ayant été en contact étroit avec une personne atteinte du virus devaient continuer de venir travailler en surveillant l'apparition des symptômes et ne devaient rester à domicile qu'à compter de l'apparition de ceux-ci. Nous avons critiqué cette nouvelle doctrine, qui n'a d'ailleurs pas toujours, fort heureusement, été appliquée en juridiction, et a été finalement abandonnée, en filigrane, quelques semaines plus tard. En effet, la note de la DSJ du 31 mars comporte l'indication suivante : « L'agent isolé du service par mesure de précaution doit être invité à télétravailler ou à travailler à distance, dans la mesure du possible. Cette mesure d'isolement ne peut être prise que sur instruction médicale ou lorsque l'agent a été en contact étroit et prolongé avec un cas confirmé ou probable ».

Par ailleurs, la situation de prise de risque sanitaire a été 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 déferrement, 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.

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.

Les conditions de travail des magistrats ont été largement affectées par les modifications procédurales intervenues pendant 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. 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 propices 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.

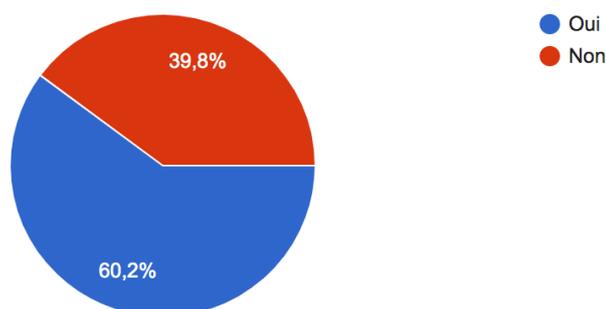
Ce constat n'est pas étranger au sentiment d'épuisement, voir de désespoir qui anime un certain nombre de magistrats.

Outils informatiques, numériques et télétravail

Dans un nouveau questionnaire adressé aux magistrats le 22 mai, dont nous n'avons pas encore dépouillé tous les résultats, nous les avons interrogés notamment sur leur expérience du télétravail et des outils à leur dispositions. 370 collègues nous ont répondu. Nous livrons ici quelques éléments de leur réponse.

Disposez-vous d'outils de communication adaptés pour échanger avec ces partenaires dans le cadre du travail depuis votre domicile?

354 réponses



Les difficultés suivantes ont été relevées :

- Dysfonctionnement général des services informatiques dans certaines cour d'appel, qui explique que lorsque le confinement a commencé, certains 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.
- Dotation en matériel informatique : certains magistrats nous ont signalé qu'ils n'avaient pas d'ultraportable (neuf réponses). Certains critiquent également la qualité du matériel et demandent « un ordinateur portable avec des performances et une dotation de logiciels généralistes (logiciel mail, traitement de texte...) en rapport avec les standards contemporains ». Mais c'est surtout l'absence générale de dotation d'ultraportables pour le greffe qui a perturbé toute la chaîne, civile notamment (beaucoup de messages en attente), mais également pénale, par exemple à l'instruction.
- Dysfonctionnements du VPN, particulièrement au début du confinement.
- Plusieurs collègues ont déploré de ne pas disposer de téléphone professionnel, et de devoir utiliser leur téléphone personnel (31). Des magistrats indiquent avoir communiqué leur numéro de téléphone personnel aux partenaires essentiels de leur activité afin de pouvoir l'as-

surer. 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.

- Un certain nombre de magistrats soulignent l'absence de solution de visioconférence depuis le domicile. L'outil Webconférence de l'Etat ne fonctionne pas correctement et n'a été mis en place sur les ordinateurs que tardivement.
- Absence d'outils périphériques (double écrans, imprimantes). Par exemple : « Nous avons dû acquérir des écrans plus grands, l'écran de nos ultraportables ne permettant pas de rédiger de nombreuses décisions sans avoir à la longue des douleurs cervicales et dorsales et une importante fatigue oculaire. ». Il existe un problème d'une manière générale de compatibilité des logiciels utilisés par la justice dès lors que l'on repasse sur un ordinateur personnel, ce qui a été nécessaire pour certains collègues pendant le confinement pour être en mesure d'imprimer des documents. Un magistrat évoque par exemple le format wordperfect utilisé dans WinciTGI, totalement obsolète.
- Une large part des répondants a souligné l'absence d'accès aux logiciels de la chaîne civile, RPVA, Winci, Wineur, TUTI etc... Les greffiers n'ayant pas d'outil informatique à domicile, 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 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 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).
- Les magistrats soulignent aussi l'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. De même, les enquêteurs n'ont pas accès à PLINE. Les assistants spécialisés et les assistants de justice non plus.
- L'absence de signature électronique est aussi signalé 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 ... »
- Plusieurs soulignent la tardiveté des évolutions et correctifs apportés. Des outils de communication ont été installés tardivement sur les ordinateurs, sans explications suffisantes. Enfin, PLEX (outil de partage de fichiers lourds) a été mis à disposition à compter du 12 mai, soit après la fin du confinement. Un magistrat indique « Le vide sidéral de départ a été comblé, sans mot dire (par les mises en jour à distance effectuées), et ce à quelques encablures du déconfinement, avec des outils comme Plano, Webconférence, Tchap et Osiose dont les fonctionnalités et l'intérêt pratique pour « communiquer » demeurent une inconnue ».
- Concernant le logiciel APPI pour l'application des peines, il conviendrait de le modifier pour permettre l'ajout de pièces jointes, et envisager un système de type DOT pour les CAP numérisées, afin d'échanger efficacement. Des difficultés existent par ailleurs concernant la fusion des trames, qui doivent faire l'objet de nombreuses modifications manuelles pour être justes. Pendant le confinement, APPI n'était par ailleurs pas à jour de l'entrée en vigueur de la LPJ (les nouvelles mesures DDSE, sursis probatoire n'y étaient même pas intégrées).

Ces réponses confirment les nombreuses remontées que nous avons eues pendant la période du confinement, ainsi que nos propres constats d'utilisateurs du VPN. L'accès était quasi impossible dans des horaires normaux de travail pendant la première semaine, et encore très difficile la semaine suivante.

Les outils informatiques mis à la disposition du greffe en télétravail étaient quasiment inexistants, ce qui a constitué un des principaux points de blocage de la poursuite de l'activité judiciaire en dehors des urgences assurées en présentiel pendant le confinement. Nous avons interrogé à plusieurs reprises la chancellerie pendant la période sur les projections qu'elle avait opérées pour la dotation des greffes en ordinateurs portables, sans obtenir de réponse précise. Dans une annexe de la note du 5 mai, la chancellerie indique finalement que l'attribution de 1135 ordinateurs est prévue (chiffre prenant en compte ceux déjà déployés depuis le début du confinement) d'ici juillet dans les services judiciaires. Ce chiffre paraît très faible au regard des besoins du greffe, dans un contexte où un télétravail important va se poursuivre pendant une période longue. Nous avons réclamé une identification des besoins réels et un déploiement en adéquation avec ces besoins.

Pour les magistrats travaillant en présentiel, nous avons demandé dès le début du confinement et à maintes reprises le redéploiement de matériels de visioconférence supplémentaires. En effet, s'il ne nous apparaissait pas souhaitable que le ministère se dote uniquement pour la crise de matériels de visioconférence en très grande quantité, nous avons toutefois demandé que des matériels inutilisés puissent être redéployés (ex : ceux existant en zone d'attente). Ceci afin de favoriser au maximum l'utilisation de tels moyens de télécommunication plutôt que d'avoir recours par défaut aux possibilités prévues par les ordonnances de statuer uniquement sur la base d'une procédure écrite, ce qui nous semblait particulièrement problématique dans certains contentieux (ex : les hospitalisations sous contrainte). Nous n'avons jamais obtenu de réponse sur ce point.

Il nous a été indiqué fin mars que le VPN serait modifié pour permettre l'installation de logiciels de type Skype pour pallier l'insuffisance du matériel de visioconférence dans le contexte de la crise. Le 6 avril, la secrétaire générale a indiqué que ce projet allait aboutir rapidement avec une application webcam certifiée. Le 16 avril, nous signalions à la chancellerie que le système de webconférence proposé par le ministère était défaillant, selon les remontées de nos collègues, et l'interrogeons sur les caractéristiques techniques de celui-ci (confidentialité) sans obtenir de réponse. Le 5 mai, la chancellerie annonçait la « mise en place progressive à partir du 11 mai d'un dispositif de webcaméra permettant de manière sécurisée et planifiée (par un système de réservation ouvert en centrale) d'organiser des audiences en multipoints avec des acteurs tiers au RPVJ (avocats, experts...), et depuis n'importe quel outil de mobilité, pour couvrir une grande partie des besoins, notamment les audiences civiles tenues en cabinet ». Nous n'avons pas encore de remontées sur ces dernières annonces.

Concernant les outils destinés à permettre les échanges avec les avocats et la communication de pièces, la chancellerie nous a indiqué pendant le confinement que l'accès à certains applicatifs (Winci, Wineur) posait des difficultés trop importantes en matière de sécurité informatique pour qu'il puisse y être remédié. Aucun accès n'a donc été possible à distance à ces applicatifs. Les magistrats n'avaient pas accès au RPVA, et en l'absence de travail possible des greffiers à distance ont dû recourir au système D pour tenter d'aviser les avocats concernant l'avancement procédural des dossiers, à savoir en recherchant leurs mails, qui n'étaient pas facilement accessibles. En revanche, la chancellerie annonçait en avril un travail en cours sur le logiciel PLEX permettant

l'envoi de pièces nombreuses et volumineuses de manière sécurisée. L'impossibilité d'échanger des pièces volumineuse a en effet constitué un autre frein important à la poursuite des activités en télétravail, surtout en matière civile. Certaines juridictions ont organisé, pour y remédier, le dépôt de dossiers papiers par les avocats avec un temps de latence avant que les magistrats ne viennent les chercher, destiné à éviter la contamination indirecte. C'est finalement à la fin du confinement que le projet PLEX a abouti, la chancellerie en annonçant la mise en place au 11 mai dans sa note du 5 mai.

Les personnels, principalement les greffiers et certains magistrats, qui n'étaient pas doté d'outils informatiques pendant le confinement, se sont par ailleurs trouvé en situation d'isolement, ne recevant pas les informations sur l'évolution de la situation et ce qui était attendu d'eux, ce qui a pu être pour certains une source d'inquiétude. Les adresses mails personnelles, pourtant recueillies préalablement par les chefs de juridiction, n'ont parfois pas du tout été utilisées pour communiquer.

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.

Au-delà de ces aspects matériels et techniques, 36 % des 350 personnes ayant répondu au questionnaire ont pu indiquer qu'elles avaient peiné à séparer vie familiale et vie professionnelle (certains collègues soulignant la nécessité de s'occuper des enfants sur les horaires de travail habituel, et par conséquent de devoir travailler sur toutes les périodes où d'ordinaire la famille est réunie et partage du temps libre, au détriment justement de tout loisir). Par ailleurs, un peu plus de 25 % des répondants ont ressenti une fatigue ou un épuisement en lien avec le recours au travail à distance dans cette période (difficulté de concentration, travail haché du fait de la présence des enfants au domicile, charge de travail qui est parfois demeurée importante malgré le ralentissement de l'activité, fatigue liée au caractère inadapté des outils, nécessité de se réorganiser sans cesse au fur et à mesure, etc.). Le seul véritable gain qui a pu être souligné par plusieurs personnes est finalement la disparition des temps passés dans les transports. Cela montre néanmoins qu'une grande partie des facteurs de fatigue ou de mal-être sont davantage en lien avec le confinement et la fermeture des écoles et ne permettent donc pas de tirer, en l'état de l'exploitation des réponses au questionnaire, des généralités sur le travail à distance, que nombre de magistrats pratiquent d'ailleurs déjà.

IV – Relations avec les partenaires

De manière globale, d'après les retours qui nous ont été faits, il a été possible de maintenir des liens avec l'ensemble des partenaires habituels et les activités urgentes ont semblé assurées dans leurs services. Certains partenaires ont été mis en avant par leurs performances en termes d'équipements permettant le travail à distance, par contraste avec les moyens dont disposent les juridictions (mandataires judiciaires à la protection des majeurs, barreaux).

Néanmoins, plusieurs dysfonctionnements nous ont été signalés, souvent d'ailleurs similaires aux difficultés rencontrées par notre propre ministère. Dans certains cas, cela a pu avoir des incidences notables, notamment concernant la protection de l'enfance, ou encore les aménagements de peine. Nous développerons ci-après ces difficultés, dont il faut garder à l'esprit qu'elles n'ont pas été perçues comme majeures en juridiction, en distinguant les partenaires.

Les avocats

Les retours des collègues concernant les relations entretenues avec les barreaux démontrent de réelles disparités selon les ressorts, mais également selon les avocats au sein d'un même barreau. De manière générale, le sentiment est qu'un dialogue a pu exister, pour tenter de trouver ensemble des solutions aux différentes difficultés qui pouvaient se poser. Néanmoins, des crispations ont pu apparaître également.

D'un côté, il a pu être déploré une forme de pression des barreaux à reprendre davantage l'activité, y compris dans des contentieux non urgents, parfois au détriment des précautions nécessaires en termes sanitaires. Plusieurs avocats ont d'ailleurs pu laisser entendre sur les réseaux sociaux qu'ils estimaient que la justice avait trop ralenti son activité, des propos outranciers ayant d'ailleurs pu créer un certain émoi et activer des tensions tant avec le greffe que les magistrats.

Nombre d'avocats ont été en demande de la mise en place, par exemple, de procédures sans audience, de visio-conférences, etc. pour que leurs cabinets puissent fonctionner et les dossiers avancer malgré tout, ce qui pouvait s'entendre, d'autant plus que le confinement a fait directement suite à la grève contre la réforme des retraites et que certains cabinets d'avocats se trouvaient dès lors en très grande difficulté financière. Ces demandes ont pu, dans certains ressorts, s'organiser en bonne intelligence avec les collègues en juridiction (par exemple à Annecy, où un système de dépôt des dossiers s'est mis en place, tout en prévoyant plusieurs précautions pour éviter tout risque de contamination). Dans d'autres cas, certaines propositions des barreaux n'ont pu être favorablement accueillies. Par exemple, certains barreaux, face à l'indigence des juridictions en ce domaine, ont pu proposer de mettre à disposition leurs outils en matière de visio-conférence ou de partage de fichiers, ce qui n'a pas forcément été accepté pour des raisons de sécurité informatique et a également pu tendre quelque peu les relations puisque la juridiction n'était de fait pas en capacité de proposer d'alternative satisfaisante (par exemple à Lille).

A l'inverse, il a aussi pu être déploré un manque de réactivité de certains avocats ou un rejet des modalités de la procédure sans audience. Plusieurs collègues nous ont en effet fait part de leur difficulté à joindre les avocats, qui n'avaient que peu accès à leur cabinet, pas de secrétariat, etc. Ces difficultés de communication pouvaient également venir de la juridiction (pas d'annuaire à jour, manque d'outils de télétravail, absence d'outil permettant l'échange de pièces volumineuses, etc.). S'agissant de la procédure sans audience, si elle s'est instaurée assez rapidement à la demande des barreaux dans certains ressorts, force est de constater qu'elle est loin d'avoir fait l'unanimité chez les avocats, certains ayant pu la refuser, notamment parce qu'ils n'étaient pas en état et se trouvaient en difficulté pour constituer leurs dossiers dans le cadre du confinement.

En matière pénale surtout, une absence des avocats a également pu être déplorée, au détriment des droits de la défense, certains barreaux, comme celui de Paris, ayant décidé de mettre fin aux désignations d'office dès lors qu'ils considéraient les conditions sanitaires de leur exercice comme insa-

tisfaisantes. Ainsi, à plusieurs endroits, les avocats ont pu refuser d'intervenir en garde à vue, ou bien lors des présentations au tribunal.

Ces dysfonctionnements posent plus globalement la question des moyens matériels qui ont été offerts à la justice pour lui permettre de fonctionner, tant sur le plan de la protection sanitaire (il est indéniable, par exemple, que les conditions sanitaires des déferrements à Paris n'étaient pas satisfaisantes, et qu'elles ne le sont manifestement toujours pas à Bobigny), que sur le plan des outils de travail (il est normal que les avocats et les justiciables jugent incompréhensible le retard informatique de la justice judiciaire).

Les services de police et de gendarmerie

Les relations se sont maintenues sans difficulté avec ces services avec lesquels tant les parquets que les juges d'instruction sont habitués à communiquer tant par téléphone que par voie dématérialisée. Néanmoins, comme dans les juridictions, les effectifs et l'activité assurée ont été réduits, pour respecter les règles sanitaires, ce qui n'a pas permis de faire avancer certaines enquêtes et commissions rogatoires. La police judiciaire étant habituellement surchargée, cela conduira nécessairement à l'allongement des délais d'enquête qui sont pourtant déjà importants.

Dans certains ressorts, et particulièrement dans les zones relevant de la police, il a pu être noté un manque de réflexion dans la manière d'organiser le roulement des équipes, pouvant conduire à l'intervention de plusieurs officiers de police judiciaire sur un même dossier à quelques jours d'intervalle, avec nécessairement des déperditions d'information et des conséquences sur la qualité de la procédure. Par ailleurs, il a également pu être repéré une forte mobilisation des équipes sur le contrôle du respect des règles de confinement, parfois au détriment d'enquêtes pourtant urgentes et prioritaires, comme en matière de violences intra-familiales.

Cela vient reposer à notre sens l'absence de distinction réelle entre police judiciaire et police administrative, la seconde prenant toujours le pas sur la première, particulièrement dans les périodes de tension sur les effectifs.

S'agissant des membres des escortes lors des déferrements, nombre de collègues ont pu nous signaler un réel déficit de moyens de protection pour ces services, et notamment de masques, alors que ces personnels se sont trouvés fréquemment exposés à des contacts étroits et rapprochés (notamment au regard de la configuration des dépôts, ou bien dans les boxes des salles d'audience).

L'administration pénitentiaire et le SPIP

L'administration pénitentiaire a de fait continué de fonctionner, avec une indigence des moyens de protection fournis toutefois jusqu'à début avril. Dans les relations avec les juridictions, le principal constat a été l'arrêt quasi total des extractions, permis en outre par les dispositions des ordonnances prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire permettant d'imposer le recours à la visio-conférence. Cette absence d'extractions judiciaires n'a néanmoins en général pas fait l'objet de contestation de la part des juridictions en percevant le bien fondé, notamment pour la protection du détenu

et plus globalement dans l'objectif d'éviter une diffusion rapide du virus dans les établissements pénitentiaires.

Globalement, et dans la mesure où l'activité judiciaire était drastiquement réduite, il n'a pas été repéré de difficulté majeure dans l'organisation des visio-conférences avec les établissements pénitentiaires, en tout cas pas en termes de disponibilité des salles de visio-conférence. En revanche, des difficultés techniques tenant à la qualité du matériel et de la connexion et par conséquent des échanges pouvant avoir lieu entre la juridiction et la personne concernée, ont été présents (par exemple, très mauvaise qualité de la visio-conférence avec l'établissement pénitentiaire de Maubeuge).

En revanche, le service pénitentiaire d'insertion et de probation s'est trouvé davantage en difficulté pour fonctionner.

Le télétravail a pu s'imposer, sans pour autant que les agents ne disposent des outils adaptés pour cela (ordinateur portable, connexion à distance, téléphone professionnel), si bien qu'il est difficile d'avoir une réelle appréciation du suivi des peines en milieu ouvert qui a pu être réalisé. Celui-ci semble avoir été quasi inexistant par endroits et en tout cas partout assez fortement dégradé. Toutefois, le confinement n'a pas non plus favorisé les manquements à ces suivis, certaines obligations se trouvant par ailleurs de fait suspendues (soins, travail ou formation, TIG). La communication par APPI s'est trouvée également ralentie, certains conseillers d'insertion et de probation n'ayant accès à leur messagerie que lors de leurs passages au service.

La pose des bracelets électroniques ou la résolution des problèmes techniques de ces derniers a été totalement suspendue, dans l'objectif d'éviter les contacts physiques rapprochés, ainsi que les déplacements au domicile des personnes placées sous main de justice. Dans ces conditions, aucun aménagement de peine sous forme de DDSE ni aucune ARSE n'ont pu être prononcées, ce qui a pu se révéler problématique dans certains cas et a également freiné les capacités des juges de l'application des peines à pouvoir favoriser les sorties de détention, et des tribunaux correctionnels à prononcer des aménagements de peine *ab initio*, mesures pourtant indispensables pour limiter la propagation du virus dans les établissements pénitentiaires.

Les SPIP ont néanmoins su instaurer une permanence et un réel travail a pu se faire en partenariat avec les juges de l'application des peines pour que, dès le début du confinement, de nombreux aménagements de peine puissent être prononcés. La mise en œuvre des mesures définies dans l'ordonnance 2020-303 du 25 mars 2020 pour anticiper les fins de détention a également pu se faire efficacement. Quelques positions un peu incohérentes ont été notées dans les propositions d'aménagement formulées dans certains rapports mais cela est demeuré marginal.

Les services de la protection judiciaire de la jeunesse et l'Aide sociale à l'enfance

Là aussi, les échanges se sont globalement maintenus et organisés assez rapidement, et ce d'autant plus que tant les tribunaux pour enfants que les services de protection de l'enfance et de protection judiciaire de la jeunesse ont l'habitude de fonctionner par système de permanence.

Néanmoins, en protection de l'enfance et en matière de suivi des mineurs dans le champ pénal, le

Syndicat de la magistrature et nombre d'autres organisations ont pu faire part de leurs préoccupations pendant toute la durée du confinement².

En effet, si le secrétaire d'État à la protection de l'enfance avait pu lister les activités devant être maintenues par les services protection de l'enfance, force est de constater que les services de l'aide sociale à l'enfance n'ont pas disposé des moyens adaptés pour parvenir à les assurer correctement. Ainsi, tant en administratif que dans le cadre judiciaire, les visites à domicile ont quasi totalement disparu. Il a été demandé aux éducateurs et assistants sociaux de poursuivre un suivi par téléphone, sans néanmoins les doter des outils adaptés (notamment très peu de téléphones professionnels). Ainsi, si des permanences de service ont bien évidemment été organisées, la vigilance sur les situations familiales s'est trouvée fortement impactée par le fonctionnement imposé par le confinement et le manque de moyens, alors même que l'on se situait dans une période de risque accrue, les enfants se trouvant en permanence au domicile.

La protection des enfants placés a également été mise à mal. En effet, les établissements de placement, tant au civil qu'au pénal, se sont trouvés confrontés à des effectifs réduits, ou des configurations inadéquates pour le respect des règles sanitaires, si bien qu'un certain nombre d'entre eux ont dû fermer. Pour faire face, des retours de nombreux enfants à leur domicile ont eu lieu, y compris sans solliciter de décision préalable du juge des enfants (par exemple dans les Hauts de Seine ou en Loire Atlantique), ce qui est hautement problématique. De la même manière, avant que l'ordonnance 2020-304 du 25 mars 2020 ne vienne clarifier la question des droits de visite et d'hébergement, de nombreux départements ont purement et simplement arrêté toute visite médiatisée ou à domicile et ce sans décision judiciaire. Par ailleurs, il a été nécessaire de modifier, parfois dans l'urgence, le lieu de placement de certains enfants, ce qui aura de fait eu un impact sur leur stabilité. Enfin, certains foyers ont adopté des mesures sanitaires qui apparaissaient excessives, voire confinent à la maltraitance. Ainsi, des enfants sans aucun symptôme ont pu être placés en quatorzaine (isolés dans leur chambre, y compris pour les repas) au retour de visites en famille ou de fugue. De telles pratiques ont perduré à certains endroits même après le 11 mai. Une évaluation des conséquences psychologiques du confinement sur les enfants placés devra donc à notre sens être rapidement envisagée.

Sur le plan pénal, les mêmes difficultés à assurer les mesures de milieu ouvert par la protection judiciaire de la jeunesse ont été repérées, faute d'outils pour le télétravail et de protections sanitaires pour maintenir un minimum de rencontres physiques. Il a par ailleurs été plus complexe de permettre des sorties de détention pour les mineurs, notamment ceux n'ayant pas de famille susceptible de les accueillir, compte tenu des places très restreintes dans les lieux d'hébergement. Ponctuellement, il a pu nous être signalé un refus de certaines équipes de la protection judiciaire de la jeunesse de mettre en œuvre les placements ordonnés mais cela a fini par se résoudre par un échange entre le service et les magistrats.

A l'inverse, le fonctionnement très ralenti des tribunaux pour enfants a très certainement pu désorienter les partenaires habituels, voire leur demander du travail supplémentaire (par exemple, le recueil de l'avis des familles sur les propositions éducatives formulées pour que les juges des enfants puissent faire application de l'article 14 de l'ordonnance 2020-304 du 25 mars 2020 permettant de renouveler sans audience les placements ou mesures de milieu ouvert en cas d'accord d'un parent et

² Voir notamment [notre lettre du 6 avril 2020](#) à l'attention de la Garde des Sceaux et du secrétaire d'Etat à la protection de l'enfance ou encore la [tribune parue dans le journal Libération](#) le 23 avril 2020.

d'absence d'opposition de l'autre).

Les mandataires judiciaires à la protection des majeurs

Globalement, nous avons eu des retours très positifs sur les mandataires judiciaires à la protection des majeurs qui ont en général réussi à maintenir un bon niveau d'activité et de suivi à distance. Un certain retard a néanmoins pu être noté à certains endroits avant que les mandataires ne disposent des outils adaptés (une période de quinze jours est évoquée) et il est à souligner qu'ils n'ont reçu de consignes de leur autorité de tutelle qu'à compter du 19 mars.

Finalement, c'est davantage le manque d'outil de travail à distance des juges des contentieux de la protection qui a pu occasionner des difficultés (boîte structurelle et logiciel TUTI non accessibles à distance).

De manière plus globale, les relations avec les partenaires ne dépendant pas du ministère de la justice ou de l'intérieur auraient pu être facilitées par le développement d'outils sécurisés de communication à distance. En effet, les magistrats organisent de fait cette communication pour pouvoir échanger, mais sans que rien ne soit véritablement prévu à cet effet, en utilisant parfois leur boîte professionnelle personnelle. Un réel retard est notamment souligné par rapport à la juridiction administrative qui dispose depuis longtemps d'outils lui permettant, notamment, d'échanger des dossiers volumineux avec des cabinets d'avocats.

V – Conséquences de la crise sanitaire sur l'accès à la justice et le respect des droits des justiciables

Accès à la justice

Indéniablement, la crise sanitaire 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.

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 cours 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 (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, pouvaient se contenter 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).

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.

Pour les contentieux traités pendant le confinement, les **conditions sanitaires de l'accueil du public** posent également question. Jusqu'à mi-avril, dans leur très grande majorité, les tribunaux ne disposaient pas de masques pour les personnels et encore moins pour le public. Le gel hydroalcoolique pouvait par ailleurs manquer alors que les accès à des points d'eau n'étaient pas toujours simples. Ainsi, la protection sanitaire du public n'a été que très mal assurée. Des exemples emblématiques ont pu être cités, tel les difficultés relatives pour les déferrements au parquet de Paris (bureau exigus, absence d'accès à un point d'eau, absence de masques, stylo unique pour le magistrat et les personnes déférées, sans moyen de le désinfecter entre les différents déferrements, etc.). Si ces conditions ont pu être revues et s'améliorer au fur et à mesure du confinement, il n'en demeure pas moins que tant les justiciables que les fonctionnaires, magistrats et avocats ont été exposés à des risques importants de ce fait.

Dans le cadre de la sortie du confinement, les approvisionnements en masques et en gel hydroalcoolique étant désormais majoritairement assurés et les juridictions ayant pu réfléchir à des modalités pratiques d'organisation (parcours fléchés, marquage au sol, sièges banalisés pour respecter la distance physique, etc.), les conditions sanitaires apparaissent désormais plus protectrices pour le public. Néanmoins, en cette période où l'accès à la justice doit de nouveau pouvoir être progressivement ouvert, de nouvelles inquiétudes apparaissent, les consignes sanitaires ne devant pas conduire à restreindre l'accès des justiciables à leur procès. La question se pose notamment concernant le port du masque, que certaines juridictions ont voulu rendre obligatoire pour toute personne souhaitant pénétrer dans la juridiction. Au-delà de la question du fondement juridique permettant de l'imposer, il ne faudrait pas que l'obligation du port du masque, qui a un coût, ne puisse conduire à refuser l'entrée du tribunal aux justiciables qui n'en auraient pas. Nous avons fait part de notre inquiétude à ce sujet à la direction des services judiciaires et nous soutenons que si le port du masque devait être rendu obligatoire, il serait en ce cas nécessaire que les juridictions soient en capacité d'en

fournir aux justiciables qui n'en disposeraient pas.

Par ailleurs, s'agissant **des 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.

Enfin, au sens large, l'accès à la justice est également garanti par **sa publicité**, qui a été et est encore très largement restreinte. En effet, depuis le début du confinement, d'abord hors de tout cadre légal, puis par le biais des ordonnances prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, les audiences se tiennent à publicité restreinte, voire même à huis clos, seule la présence des journalistes étant autorisée (et encore, des difficultés ont pu être signalées à ce sujet, par exemple au tribunal judiciaire du Mans). 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 devra être réévaluée par les juridictions régulièrement, notamment si l'état d'urgence sanitaire était amené à être prorogé au-delà du 10 juillet 2020.

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 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 sur les projets d'ordonnances](#).

Nous avons tout d'abord fait ce constat pour le **contentieux de la détention provisoire**. En effet, l'article 16 de l'ordonnance 2020-303 nous semblait problématique à plusieurs niveaux : le principe d'une prorogation automatique, sans décision, la durée des prorogation envisagées et enfin l'étendue de son application (cette étendue ayant fait l'objet d'interprétations divergentes, la chancellerie retenant pour sa part l'interprétation la plus large, ce qui n'apparaissait nullement justifié). Au-delà des problèmes juridiques que cela a pu entraîner pour les magistrats, et du temps qui a dû y être consacré par chacun, dans une période où le temps était justement compté, il s'agissait d'une atteinte particulièrement grave à la liberté des personnes concernées, ce que confirme d'ailleurs les décisions de la Cour de cassation du 26 mai 2020 ayant jugé cet article inconstitutionnel. En outre, comme précédemment souligné, il existe tout de même un paradoxe important à ce que le ministère ait prévu que des détentions provisoires puissent être prolongées, parfois pour six mois, automatiquement et sans aucune intervention du juge, tandis que dans le même temps, par le biais de la procédure sans audience des magistrats pouvaient reprendre des activités civiles qui ne faisaient pourtant pas partie des contentieux jugés essentiels.

Les dispositions prévues en matière d'**assistance éducative** portent de leur côté une atteinte à notre sens trop importante à divers principes tels que le respect du contradictoire, les droits de la défense ou encore le droit de l'enfant à être entendu. En effet, initialement, l'ordonnance 2020-304 n'a prévu la tenue d'audiences que pour ordonner de nouveaux placements, ces audiences pouvant par ailleurs se tenir par le biais de moyens de télécommunication. Pour le reste, il a été prévu soit des renouvellements d'une durée longue sans audience, en recueillant l'avis écrit des parents et du service éducatif, sans mentionner ni l'enfant ni les avocats (l'ordonnance 2020-595 a néanmoins fait un ajout sur l'avis de l'enfant), soit des décisions de nature diverse (prorogation de mesure, mainlevée de mesure, non-lieu à assistance éducative, AEMO de six mois, MJIE) sans aucune audience ni recueil d'observations, voire parfois sans ordonnance. S'il l'on peut se réjouir du fait que l'audience soit prochainement restaurée pour les placements, il n'en demeure pas moins que ces aménagements sont excessifs et non respectueux des droits des parties, dans une matière qui touche pourtant au droit à la vie privée et familiale. Cette crise vient démontrer encore une fois la forte propension de ce ministère à sacrifier les juridictions pour mineurs, de tels aménagements étant en réalité déjà nombreux (et en toute illégalité) avant la crise sanitaire, en raison de la sous-évaluation des besoins de magistrats pour enfants, sans même parler de l'absence des greffiers aux audiences d'assistance éducative. Dans un tel contexte, nous sommes d'autant plus inquiets de voir perdurer de tels aménagements que les ressources des juridictions, ne serait-ce qu'en termes de salles d'audience d'une taille permettant de respecter la distanciation physique recommandée, sont insuffisantes. Aussi, alors que le contentieux de l'assistance éducative est déjà fréquemment oublié ou sacrifié, il existe un risque très élevé de voir se développer et se pérenniser de mauvaises pratiques, ce pourquoi il apparaît indispensable de mettre fin très rapidement aux procédures dérogatoires, tout en dotant les tribunaux pour enfants des moyens de fonctionner correctement.

Aussi, de manière globale, il nous semble indispensable que les ordonnances fixant des procédures dérogatoires puissent être à nouveau revues avant la fin de l'état d'urgence sanitaire si celui-ci était amené à se prolonger. Dans une telle hypothèse, le ministère de la justice devrait selon nous se doter des moyens de revenir à des procédures de droit commun, même si les mesures de distanciation physique s'imposent toujours (travaux d'aménagement, location de bâtiment ou toute autre solution), sans quoi le risque de voir entrer dans le droit commun de nets reculs aux garanties procédurales offertes sera d'autant plus important.

