

Paris, le 10 juin 2020

MISSION DE CONTRÔLE DES MESURES LIÉES A L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19 DU SENAT OBSERVATIONS DU SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE

1. Quel bilan faites-vous de la gestion de crise dans les juridictions et des plans de continuité d'activité ?

La gestion de la crise dans les juridictions s'est essentiellement matérialisée au travers des plans de continuité d'activité (PCA) qui ont été élaborés partout. Aussi, il apparaît important, pour dresser ce bilan, de revenir d'une part sur les conditions de leur élaboration et d'autre part sur leur contenu. Nous reviendrons ensuite dans un troisième temps sur les conditions concrètes de travail des magistrats et des fonctionnaires de greffe durant cette période (hormis le volet des outils de travail à distance qui sera abordé dans la question 2 qui leur est dédiée).

Les conditions de l'élaboration et de la modification des PCA

Il est à déplorer un réel défaut d'anticipation dans l'élaboration des 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 fallu 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 dès à présent 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, 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.

Seule une réunion d'information 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, toutes les organisations syndicales n'y étant d'ailleurs pas conviées.

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'avons à ce moment aucune connaissance du contenu de ces PCA, sauf à nous avoir indiqué qu'il s'agissait de lister les activités prioritaires, 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. 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. Dans les autres cas, les PCA n'ont très souvent été élaborés que par les chefs de juridiction, sans consultation des collègues, ce qui aura des conséquences sur leur pertinence.

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 départements des ressources humaines et de l'action sociale (DHRAS) aux présidents des CHSCTD qu'ils ne devaient pas réunir cette instance (par exemple en Ile et Vilaine). 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'*a 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 réponses obtenues à un questionnaire que nous avons 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 reprise¹. Toutefois, les réponses apportées montrent

1 Pour consulter l'analyse détaillée des résultats de ce premier sondage, voir [ici](#).

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.). En outre, la part de juridictions qui n'ont pas réalisé cette concertation, ou alors uniquement sur demande insistante des organisations syndicales, reste bien trop importante.

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 au sein du ministère de la Justice. 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. question n° 4).

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. Ce canevas fournissait une première liste des activités pouvant être considérées comme essentielles au pénal et au civil mais apparaissait insuffisamment précis au pénal (par exemple, il était mentionné « les audiences correctionnelles », sans davantage de précisions), et très incomplet au civil (n'étaient mentionnées que les référés devant le tribunal judiciaire, les mesures urgentes pouvant être ordonnées par le juge aux affaires familiales, la permanence et les audiences urgentes en assistance éducative, les référés prud'homaux et les audiences civiles du juge des libertés et de la détention). Il était laissé le soin aux juridictions de déterminer pour chacune des 15 activités listées si elles devaient faire partie du PCA et de compléter par d'autres activités qui apparaîtraient manquantes. Il s'agissait ensuite de déterminer pour chacune des activités mentionnées le nombre de personnels nécessaires pour l'assurer.

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

« - Les audiences correctionnelles pour les mesures de détention provisoire et de contrôle judiciaire ;

- Les audiences de comparution immédiate ;

- Les présentations devant le juge d'instruction et le juge des libertés et de la détention ;

- Les audiences du juge de l'application des peines pour la gestion des urgences ;

- Les audiences du tribunal pour enfants et du juge pour enfant pour la gestion des urgences, notamment pour l'assistance éducative ;

- Les permanences du parquet ;

- Les référés devant le tribunal judiciaire visant l'urgence, et les mesures urgentes relevant du juge aux affaires familiales (notamment immeubles menaçant ruine, éviction conjoint violent) ;

- Les audiences auprès d'un juge des libertés et de la détention civil (hospitalisation sous contrainte, rétention des étrangers) ;

- Les permanences au tribunal pour enfants, l'assistance éducative d'urgence ;

- Les audiences de la chambre de l'instruction pour la détention ;

- Les audiences de la chambre des appels correctionnels et de la chambre d'applications des peines pour la gestion des urgences. »

Si la restriction très forte des activités assurées nous a semblé nécessaire, 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.

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

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

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

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

Pour compléter ce tableau de l'activité maintenue, paradoxalement, ce sont ensuite les contentieux les moins urgents, et par définition non compris dans le PCA, qui ont pu reprendre parce que ne nécessitant pas, en application des possibilités offertes par la loi du 23 mars 2019 et par l'ordonnance 2020-304 du 25 mars 2020, de contact avec le public. Il s'agit notamment de l'activité civile en procédure écrite, qui a pu reprendre dans plusieurs tribunaux, plus ou moins en accord

avec les collègues concernés, et avec plus ou moins de prudence sur la manière de procéder (en effet, faute d'outils informatiques appropriés, il était nécessaire que les avocats puissent venir déposer des dossiers au tribunal, et que des greffiers ou des magistrats puissent les récupérer, ce qui selon les configurations locales pouvait entraîner des contacts physiques ou des manipulations de dossier sans matériel de protection). Par ailleurs, lorsque cela a pu être fait, il n'y a pas toujours eu de réflexion sur les conséquences que cela pourrait avoir sur le greffe, dans l'incapacité de télétravailler, ce qui supposait soit une présence au tribunal pour des activités n'étant pas comprises dans le PCA, soit un retard important à rattraper lors du retour en juridiction.

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. Dans les petites juridictions notamment, nous avons pu mesurer très vite cette nécessité, un tribunal de très petite taille s'étant rapidement retrouvé avec seulement trois magistrats du siège disponibles, en raison de la multiplication des arrêts maladies ou des mesures d'isolement préventif. Dans des juridictions de taille plus importante, et notamment à Paris, cela nous a semblé tout aussi nécessaire sans quoi, au regard de l'afflux quotidien de personnes et des transports en commun nécessaires pour se rendre au tribunal, ce dernier serait devenu rapidement un lieu de contamination, ce qui aurait questionné la responsabilité du ministère de la justice à l'égard de la population.

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

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.

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

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 (défèvements, 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 le ministère de la justice, hormis pour la protection judiciaire de la jeunesse et l'administration pénitentiaire, et encore, uniquement pour les personnels amenés à être en contact étroit et rapproché avec les personnes placées sous main de justice.

C'est par le système D qu'un certain nombre de juridictions ont pu commencer, au fil du temps, à mettre des masques à disposition des personnels : les chefs de juridiction ont été autorisés à utiliser les stocks de masques périmés. Une première amorce de dotation nationale des juridictions en masques a eu lieu la semaine du 6 avril. 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 restaient prioritaires, ce qui nous apparaissait logique.

Le 16 avril, de nouveaux chiffres nous étaient communiqués par le directeur des services judiciaires : deux livraisons de 20.000 et 50.000 masques avaient eu lieu pour les services judiciaires depuis début avril, réparties dans les juridictions métropolitaines. Une livraison hebdomadaire d'un peu moins de 20.000 masques devait ensuite se poursuivre, sauf pour les juridictions Outre-mer qui étaient en cours de réception d'un stock proportionnellement plus important (20.000 masques pour l'ensemble d'entre elles), pour prendre en compte la difficulté d'effectuer des livraisons chaque semaine en raison des vols peu nombreux.

La doctrine du ministère restait à cette date de réserver l'utilisation des masques aux seuls magistrats et fonctionnaires impliqués dans la "chaîne de comparution" (accueil, défèvements, 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.

En effet, comme dans le reste de la fonction publique, une distinction a été opérée entre les agents participant au PCA en présentiel, ceux étant placés en situation de télétravail à domicile et enfin ceux placés en autorisation spéciale d'absence faute de pouvoir télétravailler ni se rendre en juridiction. Cette distinction a ensuite servi de base à l'ordonnance relative aux congés et RTT dans la fonction publique du 15 avril 2020 (les personnes ayant été en ASA devant 10 jours de congés ou RTT, celles en télétravail 5 jours et celles ayant travaillé en présentiel 0 jours).

Toutefois, la distinction entre ces trois statuts n'a jamais été très claire. En effet, compte tenu de la rotation nécessaire des personnels, nombre de magistrats ou greffiers ont pu passer par ces trois statuts différents pendant toute la période du confinement, en fonction des semaines, voire des jours. La DSJ n'a jamais écrit clairement 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 qui supposent beaucoup de rédaction, 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.

Pour le greffe, il existe des textes réglementaires régissant le télétravail, textes dont le ministère s'est néanmoins affranchi compte tenu de la situation sanitaire (il n'est normalement pas possible de télétravailler sur l'ensemble de la semaine et le transport de dossiers, par nature confidentiels, à domicile n'est théoriquement pas possible). Néanmoins, concernant les personnels de greffe, la principale difficulté a surtout été l'absence d'outils leur permettant de travailler à distance, très peu étant dotés d'ordinateur portable (cf. question 2). De ce fait, nombre d'entre eux ont été placés d'office en autorisation spéciale d'absence, même s'ils souhaitaient travailler, ce qui a été vécu de manière d'autant plus injuste.

Les demandes visant à surveiller l'activité réalisée pour déterminer la situation administrative de l'agent 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, nous avons réalisé un second questionnaire le 22 mai 2020 portant cette fois essentiellement sur les conditions de travail à distance durant le confinement dans lequel plus de 30 % des magistrats ayant répondu à notre questionnaire (sur 370 répondants) 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.

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 devraient 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 défèrement, alors qu'ils n'étaient pas pourvus de masques. Dans sa note du 31 mars, la DSJ préconisait de « limiter les regroupements d'agents dans des espaces réduits ». Nous avons demandé, en vain, à ce qu'ils soient purement et simplement interdits, d'autant plus que le matériel de protection n'était pas fourni. Par ailleurs, la doctrine du respect des gestes barrières, justifiant dans un premier temps qu'aucun masque ne soit fourni, n'était pas non plus interrogée concernant le fait que certains magistrats se rendaient au travail en transports en commun.

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

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

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

Par ailleurs, **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 hospitalisations sous contrainte, 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 sur la détention provisoire, 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 était peu propice à des réflexions par service. Nos interpellations successives de la chancellerie concernant le problème posé par l'article 16, ou encore les questions d'interprétation justifiant une clarification, sont demeurées jusqu'au bout sans réponse. Enfin, la création d'un nouveau délit sanctionnant les règles posées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire dont la légalité est douteuse, la Cour de cassation ayant transmis les trois QPC soulevées devant les juridictions de fond au Conseil constitutionnel, a elle-aussi entraîné son lot d'interrogations en juridiction.

Nous avons également 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.

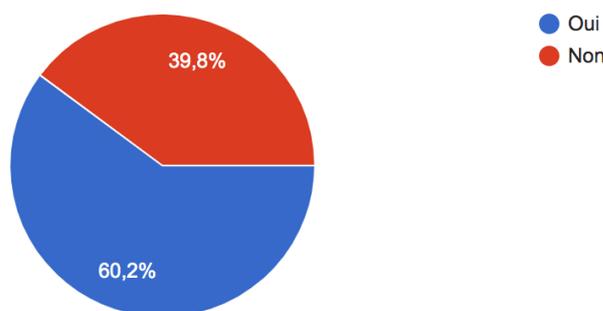
2. Les magistrats disposent-ils des moyens de télétravail leur permettant d'exercer convenablement leurs fonctions à distance (matériel, accès aux systèmes informatiques) ? Quelles mesures ont été prises pour permettre le travail à distance des greffiers ?

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

Afin d'appréhender très concrètement les difficultés matérielles rencontrées par nos collègues pour travailler à distance durant cette période, nous leur avons adressé un questionnaire le 22 mai dernier qui portait en partie sur ce sujet. 370 magistrats nous ont répondu. Nous livrons ici quelques éléments de leurs réponses.

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 citées :

- Dysfonctionnement général des services informatiques dans certaines cours d'appel, qui explique que lorsque le confinement a commencé, certains magistrats n'étaient pas dotés des éléments nécessaires pour fonctionner à distance (pas d'accès à certains logiciels, etc.). Certains se sont trouvés dépourvus d'ordinateurs en état de fonctionner pendant le confinement, et le service informatique n'a pu leur venir en aide.
- Dotation en matériel informatique : certains magistrats nous ont signalé qu'ils n'avaient pas d'ultra-portable (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'ultra-portables 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 (qui permet la connexion à distance à l'intranet justice et par conséquent à la messagerie professionnelle), particulièrement au début du confinement.
- Plusieurs collègues ont déploré de ne pas disposer de téléphone professionnel, et de devoir utiliser leur téléphone personnel. Des magistrats indiquent avoir communiqué leur numéro de téléphone personnel aux partenaires essentiels de leur activité afin de pouvoir l'assurer. 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 ultra-portables 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 le logiciel 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 de la juridiction les a contraint à tout gérer par mail sans pouvoir accéder à Winci. Un magistrat souligne ainsi que les messages des avocats venant par le RPVA (réseau privé virtuel des avocats) pour la mise en état n'ont pas été traités pendant deux mois (600 messages en attente de traitement au 11 mai dans sa chambre).
- 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 (plateforme d'échanges de fichier qui est utilisée dans quelques juridictions mais non généralisée). De même, les enquêteurs n'ont pas accès à PLINE (logiciel permettant de partager des pièces volumineuses entre agents du ministère de la justice, dont la police judiciaire ne fait pas partie). Les assistants spécialisés et les assistants de justice non plus.
- L'absence de signature électronique est aussi signalée par plusieurs magistrats. Un magistrat demande « une vraie signature électronique, un minutage à distance des actes, la contre-signature des greffiers de nos jugements hors débat quand les greffiers manquent ... »
- Plusieurs soulignent la tardiveté des évolutions et correctifs apportés. Des outils de communication ont été installés tardivement sur les ordinateurs, sans explications suffisantes (voire sans aucune explication, les magistrats ayant simplement vu apparaître de nouveaux outils sur le bureau de leur ordinateur). 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 Osmose 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, de répondre aux notes émises par les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation et envisager un système qui permette un échange d'avis successifs pour les commissions d'application des peines 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 loi de programmation pour la justice (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. Ils sont plus généralement le reflet du retard conséquent de la justice judiciaire, entre autres carences de moyens, en matière informatique.

Sur le plan du matériel informatique, les magistrats sont en leur grande majorité désormais dotés d'ordinateurs ultra-portables qui leur permettent de travailler à distance, ou du moins en partie. Néanmoins, comme cela apparaît dans les réponses à notre questionnaire, ce n'est pas le cas de la totalité des magistrats. Les ultra-portables sont commandés sur le budget des cours d'appel, et leur distribution dépend donc de celui-ci. Il existe en conséquence des inégalités selon les territoires et selon les fonctions exercées.

En revanche, les outils informatiques mis à la disposition du greffe en télétravail sont quasiment inexistant, 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 d'une note du 5 mai 2020, visant à guider la reprise d'activité à compter du 11 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.

Il convient en outre de préciser que si l'arrivée des ultra-portables a constitué une réelle avancée pour les magistrats et qu'ils présentent un caractère pratique (accès à l'intranet justice et à sa messagerie professionnelle via le VPN, possibilité d'avoir accès à une partie de ses dossiers enregistrés sur le serveur du tribunal, par le biais d'un système de synchronisation), ils peuvent présenter des défaillances techniques. Ainsi, la synchronisation ne se fait par exemple pas toujours bien et peut occasionner des pertes de documents. Par ailleurs, l'accès à l'intranet et aux messageries professionnelles via le VPN était quasi impossible dans des horaires normaux de travail pendant la première semaine du confinement, et encore très difficile la semaine suivante, ce qui est à mettre en lien avec un sous-dimensionnement du VPN qui n'avait, apparemment, été prévu que pour 2000 connexions simultanées. De manière générale, l'accès à distance au réseau intranet du ministère est très lent, y compris en temps normal.

En outre, les ultra-portables ne suffisent pas à eux seuls à permettre le travail à distance dans les matières qui utilisent des applicatifs qui ne fonctionnent pas via l'intranet mais via le serveur local de chaque juridiction. Il en est notamment ainsi de l'ensemble des applicatifs de la chaîne civile (WinCi, Wineur, TUTI, etc.), par opposition à la chaîne pénale dont les applicatifs fonctionnent principalement par le biais de l'intranet (Cassiopée, APPI, etc.). Les magistrats n'avaient pas accès au réseau privé virtuel des avocats (RPVA, logiciel utilisé par les avocats pour communiquer entre eux et avec la juridiction, notamment pour échanger des conclusions), et en l'absence de travail possible des greffiers à distance, ils 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 (pas d'accès à distance aux annuaires présents dans WinCi, annuaires qui ne sont par ailleurs pas à jour).

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.

Ces deux exemples montrent, comme nous le verrons ultérieurement, que c'est avant tout le contentieux civil qui a pâti de la crise sanitaire, en partie du fait de cette impossibilité d'accéder à distance à un certain nombre d'outils. Si l'argument avancé par la chancellerie pour expliquer cette impossibilité est une difficulté de sécurité informatique, cela pose néanmoins la question de savoir pourquoi la justice pénale a pu être dotée d'outils différents de la justice civile, qui tend finalement de plus en plus à être déléguée à des acteurs privés (cf. La loi de programmation et d'orientation pour la justice 2018-2022 qui augmente considérablement le champs de la conciliation préalable obligatoire). En outre, le parallèle doit également être fait avec la justice administrative qui est elle, depuis longtemps, dotée de ce types d'outils facilitant le travail à distance et l'échange dématérialisé de pièces de procédure.

Enfin, il est vrai que certaines tâches ne peuvent absolument pas avoir lieu à distance. Il en est ainsi, bien évidemment, de la tenue des audiences, mais également de nombreuses tâches de greffe (préparation des courriers de convocation, préparation des dossiers, numérisation, etc.).

Pour ce qui est des téléphones portables professionnels, certains magistrats ou fonctionnaires en sont dotés de par leurs fonctions (les chefs de juridiction notamment). Les autres ne disposent en général pas d'un téléphone portable qui leur est propre mais des téléphones portables sont à disposition de certains services, pour les besoins de la permanence (il en est ainsi du service de traitement en temps réel au parquet, qui doit être joignable même de nuit, des services d'instruction ou du juge des libertés et de la détention). En conséquence, le nombre de téléphones professionnels est très largement insuffisant pour permettre le travail généralisé à distance des magistrats ou fonctionnaires, ce qui a contraint nombre de nos collègues à utiliser leur téléphone portable personnel, y compris pour joindre des partenaires extérieurs à la juridiction, durant le confinement.

Pour les magistrats travaillant en présentiel dans les juridictions, 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, dès lors que la

généralisation de ces modalités d'audience hors temps de crise n'est pas souhaitable, 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 multi-points avec des acteurs tiers au réseau privé virtuel de la Justice (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.

Les personnels, principalement les greffiers et certains magistrats, qui n'étaient pas dotés d'outils informatiques pendant le confinement, se sont par ailleurs trouvés 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.

3. Comment évaluez-vous la coopération avec les barreaux pendant cette période ?

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 localement.

D'un côté, les magistrats ont pu entendre un discours, relayé principalement au niveau national dans les médias ou auprès des parlementaires, mais également sur un plan local, qui tendait à dire que la justice était à l'arrêt et qu'il convenait d'augmenter l'activité, en utilisant notamment davantage les possibilités offertes de recours à la visio-conférence ou à la procédure sans audience. Selon les

endroits et la manière de faire, ce discours a pu être ressenti comme une forme de pression s'exerçant 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, alors que par ailleurs des propos outranciers, estimant que « la justice a disparu et les juges ont déserté » ont pu créer un certain émoi et activer des tensions tant avec le greffe que les magistrats.

Ces critiques de certains avocats pouvaient s'entendre, à la fois parce qu'ils font face à des situations humaines difficiles et sont en lien direct avec des clients parfois désemparés de voir que leur dossier n'avance pas, mais également parce que la viabilité de nombreux cabinets d'avocats s'est vue gravement menacée par le ralentissement de l'activité judiciaire, 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 en mettant en place un système de dépôt des dossiers 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.

D'un autre côté et à l'inverse, certaines juridictions ont fait face à une forme de désertion de certains avocats qui n'ont absolument pas été réactifs aux propositions de traitement de leurs dossiers. D'autres ont pu, par principe, s'opposer à la procédure sans audience qui leur semblait n'être qu'un pis aller (et dont la proposition, mise en regard des délais très longs d'audiencement si elle n'était pas acceptée, a pu être vécue comme une forme de chantage).

Plusieurs collègues nous ont ainsi fait part de leur difficulté à joindre les avocats, qui pour certains n'avaient que peu accès à leur cabinet, pas de secrétariat, 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, également 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 insatisfaisantes. 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 défèrements 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).

4. L'accompagnement de la Chancellerie dans cette crise a-t-il été suffisant ? Comment pourrait-il être amélioré à l'avenir ? L'articulation des responsabilités et compétences entre cours d'appel et les juridictions de premier degré a-t-il permis de faire face de manière efficace à la crise ? Quelle a été l'utilité des zones de défense ?

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 de l'organisation des juridictions, nous avons déjà rappelé en question n° 1 le retard pris dans la directive de déclenchement des PCA, ce qui n'a pas favorisé une organisation locale optimale. Il en est de même s'agissant de la reprise de l'activité (cf. question n° 6), alors que les juridictions étaient elles plutôt prêtes à s'organiser.

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 et des fonctionnaires en juridiction ont été très tardives et non dénuées d'ambiguïté, après diffusion, pendant la première semaine de confinement, de messages contradictoires. En effet, après le courriel de la ministre qui, dans le respect de la doctrine sanitaire nationale, posait initialement clairement le principe d'une présence des magistrats et des fonctionnaires réduite aux activités prévues dans les PCA, plusieurs messages émanant du secrétariat général (lors d'une visio avec les chefs de cour) ou de la direction des services judiciaires (mail du 17 mars aux chefs de cour rappelant les obligations de service des magistrats) sont venus brouiller ce principe. Il a été nécessaire sur ce point que nous adressions un courrier commun², à la ministre. Pour autant, aucune doctrine claire n'a été établie avant une note du DSJ du 31 mars 2020, plusieurs directives contradictoires ayant à nouveau eu lieu sur ce sujet dans l'intervalle (mail du secrétariat général du 18 mars sur le placement en ASA et le télétravail qui paraissait traduire à nouveau un positionnement de la chancellerie en faveur de la présence des magistrats et fonctionnaires réduite à la participation au PCA, puis 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 pour finir 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* ».

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

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

Tout d'abord, la mobilisation des chefs de cour de zone de défense a introduit de fait un échelon supplémentaire pour la diffusion des informations. En effet, si par souci d'efficacité on peut entendre que dans une période de crise, la chancellerie souhaite s'adresser à un nombre restreint d'interlocuteurs qui rediffuseront ensuite les consignes, cela crée néanmoins un risque supplémentaire de déperdition d'information. En outre, sans que nous n'ayons une vision claire de cette question car les organisations syndicales n'ont pas été concrètement informées des modalités de communication de la chancellerie à l'égard des chefs de cour, il semble que, selon l'interlocuteur, les destinataires des informations pouvaient évoluer. Ainsi, si la secrétaire générale, haute fonctionnaire de défense et de sécurité, a communiqué quasi-exclusivement avec les chefs de cour de zone de défense, la direction des services judiciaires semblait elle communiquer avec l'ensemble des chefs de cour, par le biais de réunions de l'ensemble d'entre eux mais également par le biais de réunions bilatérales, cour d'appel par cour d'appel. Cela nous semble une des sources de contradictions dans les informations données puisque, comme le rappelle l'exemple donné ci-dessus, les consignes données par le secrétariat général, le cabinet de la ministre ou la direction des services judiciaires n'ont pas toutes été les mêmes.

Par ailleurs, 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, les chefs de cour étant ensuite chargés de la diffusion de l'information dans les juridictions. Or, 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 (ou plus exactement aux chefs de juridiction qui les diffusent ensuite en interne, ce qui ajoute encore un échelon susceptible de générer des déperditions d'information). 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 et leur permettre ainsi de réagir en cas de difficulté avec un magistrat en particulier), soit en considérant qu'ils procéderont ensuite à l'information des collègues, mais les circuits ne sont pas différenciés. Cela a conduit à des dysfonctionnements majeurs à certains endroits (par exemple, dans une juridiction, des personnels pourtant vulnérables ont poursuivi longtemps leur activité en présentiel sans savoir que le télétravail était la règle pour eux, l'information n'ayant pas été diffusée).

En outre, 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) ? Était-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.

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 - et parfois dans quel sens - 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'*a minima* - puisqu'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 conseil supérieur de la magistrature (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 efficace, 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.

Dialogue social

A défaut d'une réelle démocratie en juridiction, c'est néanmoins l'existence d'un dialogue social qui aurait pu permettre d'ajuster au mieux les décisions prises en prenant en compte l'avis des agents les plus à même de mesurer ce à quoi ils sont confrontés sur le terrain. Or l'on s'aperçoit que ce dialogue social a été défaillant tant au niveau national que local.

S'agissant du **dialogue social national** pendant le confinement, il n'a pas été inexistant, mais largement insatisfaisant : les trois premières semaines, une réunion informelle 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 comités techniques ministériels et comité technique des services judiciaires, seules instances officielles de dialogue social, de la période ont cependant eu lieu très tardivement, la semaine avant le 11 mai. Le CHSCT ministériel n'a quant à lui été réuni que le 20 avril. 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 (sans être entendus dans nos réserves toutefois), 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.

Concernant le **dialogue social en juridiction**, les réponses à notre questionnaire adressé aux collègues le 24 avril³ 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

3 Pour mémoire, l'analyse des réponses à ce questionnaire est consultable [ici](#).

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...

Ainsi, comme précédemment évoqué, il nous semble qu'un meilleur respect du dialogue social aurait pu permettre d'améliorer la gestion de cette crise. En effet, le dialogue social n'est pas une lourdeur de plus, il permet avant tout aux chefs de juridiction ou de cour comme à la chancellerie de mieux cerner les difficultés concrètes qui peuvent se poser sur le terrain et adapter la prise de décision en conséquence.

5. Avez-vous une idée chiffrée des conséquences de la crise sur l'activité en matière civile et pénale : nombre d'audiences reportées ; évolution du stock d'affaires à traiter depuis janvier 2020 (par rapport à une année « normale ») ; nombre de décisions rédigées par les magistrats avant et pendant la crise mais non mises en forme par les greffiers et non notifiées ; délais de réaudience ?

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

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

Un élément doit être pris en compte comme ayant un impact positif sur les délais, à savoir qu'une période de vacances judiciaires existait pendant le temps du confinement, ce qui implique qu'une à deux des semaines où les audiences ont été annulées ne comportaient que peu d'audiences. Cela ne concerne toutefois pas tous les services et ne saurait suffire à réduire suffisamment l'impact de la crise sanitaire.

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

Impact de la crise sanitaire en matière pénale

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

En revanche, en matière de **jugement correctionnel**, l'impact de la crise sanitaire est loin d'être aussi catastrophique que les juridictions ne pouvaient l'anticiper.

Très concrètement, la période de confinement aura conduit dans toutes les juridictions à annuler au moins deux mois d'audiences correctionnelles (hors comparutions immédiates), sauf éventuellement pour quelques dossiers considérés comme urgents qui auront pu être traités. Néanmoins, cette annulation de deux mois d'audience ne se traduit pas nécessairement par un retard de deux mois de l'audiencement correctionnel.

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

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

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

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

Il est vrai qu'il est possible que des audiences aient continué d'être annulées depuis la fin du confinement, en totalité ou en partie, soit pour réduire le nombre de dossiers et permettre le respect des gestes barrières, soit pour s'adapter aux effectifs présents en juridiction (la fin du confinement n'ayant pas permis la reprise de la totalité des agents, en raison des nécessités de garde d'enfants, des vulnérabilités et des arrêts maladies éventuel). Par exemple, afin de pouvoir respecter la

distanciation physique préconisée, il a été nécessaire de recenser l'ensemble des salles le permettant dans chaque juridiction et de les mutualiser. Ainsi, les salles d'audiences habituellement utilisées pour les audiences correctionnelles, en général spacieuses, peuvent désormais être également utilisées par des services qui auparavant pouvaient tenir des audiences dans des bureaux de petite taille (comme les affaires familiales ou le juge des enfants). Dans ces conditions, il a souvent été nécessaire de mettre en place des restrictions horaires d'utilisation des salles, et par conséquent de réduire le nombre de dossiers pour être certains de libérer la salle à temps pour l'audience suivante. Néanmoins, malgré ces aléas qui sont variables selon les juridictions, l'activité correctionnelle a globalement repris.

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

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

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

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

Néanmoins, d'une part l'octroi d'un plus grand nombre d'aménagements de peines pour des détenus, avec des critères assouplis de fait implique un plus grand nombre de mesures à suivre en milieu ouvert et mécaniquement un plus grand nombre d'incidents à traiter. D'autre part, une grande partie de l'activité habituelle de ces juridictions a tout de même été reportée, et notamment la plupart des audiences de milieu ouvert. Le fait que certains aménagements de peine ou certaines mesures ne puissent être mise en place durant la période (détention à domicile sous surveillance électronique, travail d'intérêt général), a également nécessairement eu un impact sur les délais. Par exemple, sur un tribunal comme Paris, cela a pu représenter 4 audiences de débat contradictoire (représentant une vingtaine de dossiers) par cabinet de juge de l'application des peines, outre les autres types de convocations en cabinet. Une part de ce retard pourra néanmoins être absorbée par l'utilisation d'autres voies procédurales (par exemple, l'utilisation de la procédure hors débat

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

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

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

Impact de la crise sanitaire en matière civile

En matière civile, la situation apparaît bien plus dramatique.

En effet, la quasi totalité des audiences ont été annulées, le contentieux civil n'ayant, en général, pas fait partie de ce qui était considéré comme urgent (à l'exception de l'assistance éducative, de quelques procédures aux affaires familiales, des référés, etc.). Si un traitement de la procédure sans audience a pu être développé par le biais de l'ordonnance 2020-304 du 25 mars 2020, les avocats ne s'en sont que partiellement saisis (comme indiqué précédemment en question n° 3). Par ailleurs, le nombre de saisines de la juridiction n'a quant à lui pas véritablement diminué et dans l'hypothèse où cela serait le cas, il est très probable qu'une augmentation des saisines aura lieu d'ici l'été, les justiciables ayant probablement simplement différé leurs démarches du fait du confinement.

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

Dans ces conditions, l'impact sur les stocks et les délais est important. Voici quelques exemples des témoignages que nous avons pu recevoir à ce sujet, notamment en réponse à notre questionnaire du

22 mai 2020, qui permettent de se faire une idée de l'ampleur du phénomène mais également de la disparité des situations :

- Tribunal judiciaire de Rennes : sur la période de crise sanitaire jusqu'au 11 mai nous avons ainsi 1.400 affaires civiles, sociales et familiales qui n'ont pas été traitées (sur 10/000 an) et environ 600 qui ont été traitées mais ont été partiellement mises en formes et notifiées. Et le redémarrage est complexe car en respectant les règles de distanciation nous devons séquencer les audiences, donc traiter moins de dossiers par audience (par exemple au lieu de 5 audiences simultanées au JAF à raison de 4 matinées par semaines soit 20 audiences, nous ne faisons que 10 audiences étalées matin et après midi sur 5 jours, soit une reprise à 50%). Le retard cumulé pourrait donc atteindre 4 à 6 mois d'ici la fin de l'année au civil.
- Tribunal judiciaire d'Evreux : en matière familiale, 541 dossiers ont dû être renvoyés durant le confinement. Il existe un énorme travail pour le greffe de reconvoication et les délais vont nécessairement s'allonger, de 4 à 7 mois.
- Tribunal judiciaire de Bordeaux : 2400 dossiers ont dû être renvoyés en matière civile.
- Tribunal judiciaire de Meaux : au pôle social, 6 audiences ont été annulées et 240 dossiers renvoyés.
- Un juge des contentieux de la protection de la cour d'appel de Rennes : 40 plages d'auditions pour les tutelles, représentant environ 500 situations et 11 audiences civiles, représentant 450 dossiers, ont été renvoyées.
- Tribunal judiciaire de Nantes : environ 50 % de l'activité civile a été annulée, après la mise en place d'un système de dépôt des dossiers en accord avec le barreau
- Cour d'appel de Toulouse, chambre des mineurs : 3 audiences annulées, représentant 35 dossiers renvoyés
- Cour d'appel d'Aix en Provence : une chambre civile fait état de 9 audiences annulées pour 100 dossiers renvoyés.
- Tribunal judiciaire de Lyon, contentieux de la protection : plus de 2000 dossiers sont à reconvoquer et il a été nécessaire de diviser par deux le nombre de dossiers convoqués par audience civile depuis la reprise afin de respecter les gestes barrières

Par ailleurs, dans certaines juridictions, le confinement a immédiatement succédé à la grève des avocats. Il est à craindre que la saisine des juridictions augmente de manière significative, dans les mois qui viennent, pour compenser la grève et la période de confinement. Enfin, le recours à la procédure sans audience n'a eu qu'un succès relatif, et celle-ci n'a pu à elle seule permettre de rattraper le retard accumulé.

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

S'agissant du contentieux des majeurs protégés, l'ordonnance 2020-304 a prévu en son article 12 que l'ensemble des mesures de protection des majeurs arrivant à échéance entre le 12 mars et l'expiration d'un délai d'un mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire sont prorogées de plein droit jusqu'à deux mois après la fin de cette période (soit jusqu'à trois mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire, qui n'est pas encore connue). Cette mesure a donné de la souplesse aux juges des tutelles, qui doivent néanmoins reprendre dès à présent les auditions sans quoi ils devront audier un nombre très important de mesures dans la période qui suivra la fin de l'état d'urgence sanitaire. Or, les auditions du juge des tutelles sont particulièrement concernées par la

problématique des salles d'audience. En effet, les bureaux habituels peuvent ne pas être adaptés pour respecter les règles de distanciation physique. Pour autant, une salle trop vaste ou trop solennelle ne l'est pas toujours non plus, s'agissant d'un public susceptible de présenter des troubles psychiques et des troubles de l'audition. De plus, le recours à la visioconférence et au téléphone est souvent inadapté s'agissant de personnes souffrant d'altération de leurs facultés mentales, et ne peut permettre de répondre à ce manque de salles disponibles.

S'agissant de l'assistance éducative, plusieurs dispositifs ont été prévus aux articles 13 à 21 de l'ordonnance 2020-304 pour permettre de limiter au maximum les audiences pendant la période du confinement. Les audiences ont d'ailleurs été tellement limitées en cette matière que seules celles faisant suite à une ordonnance de placement provisoire ont en général eu lieu. Pour le reste, à savoir les audiences d'échéance de mesure de placement ou de mesures d'assistance éducative en milieu ouvert, les non-lieux et plus lieu à assistance éducative, les mesures judiciaires d'investigation éducative, les nouvelles mesures de milieu ouvert, les audiences relatives aux droits de visite et d'hébergement, des dispositions permettant d'éviter l'audience ont été prévues. Toutefois, la plupart de ces dispositions n'a conduit qu'à reporter l'audience, pour des délais allant d'un peu plus de deux mois après la fin du confinement jusqu'à un an pour les mesures de milieu ouvert renouvelées avec accord d'au moins l'un des deux parents. Plusieurs pics de sur-activité doivent donc être anticipés au cours des mois à venir (au mois d'août notamment).

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

6. La préparation de la reprise progressive de l'activité « normale » des juridictions à compter du 11 mai vous paraît-elle satisfaisante ?

Organisation de la reprise par la chancellerie

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 la réunion que nous avons eue, avec l'ensemble des organisations syndicales du ministère, le 23 mars 2020 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 :

- une note générale sur l'organisation de la sortie du confinement dans les juridictions
- une note sur la reprise de l'activité civile
- une note sur la reprise de l'activité des tribunaux pour enfants.

Nous avons par ailleurs réclamé avec vigueur et de manière répétée une réunion sur ce point ; le comité technique ministériel sur la reprise était en effet prévu le 5 mai, et le comité technique des services judiciaires le 7 mai, soit bien trop tard pour en discuter utilement avec les organisations syndicales. Nous avons finalement obtenu une réunion avec le directeur des services judiciaires le 23 avril, au cours de laquelle les organisations syndicales ont pu faire valoir les mesures qu'elles souhaitaient voir mises en œuvre, la chancellerie nous indiquant à ce stade qu'elle était en attente des directives nationales du Président de la République et du Premier ministre et ne pouvait nous donner aucune indication.

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 directeur des services judiciaires, 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 éclusant le retard accumulé, et de procéder aux annulations de convocations et re-convocations nécessaires.

C'est finalement le 6 mai, soit deux jours ouvrables avant la reprise du 11 mai, que la note de la direction des services judiciaires et ses annexes, ainsi que la note du secrétariat général et ses annexes (plus tard dans la journée pour cette dernière) ont été adressées aux chefs de cour. 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.

Au final, les documents fournis par la chancellerie sont apparus assez satisfaisants dans leur contenu (memento du secrétariat général, diverses notes des 5 et 6 mai), prenant d'ailleurs en compte nombre de propositions faites par les organisations syndicales. Il nous apparaissait notamment indispensable de ne prévoir qu'une reprise progressive de l'activité pour plusieurs raisons :

- prise en compte des absences qui resteraient nécessairement nombreuses (pour garde d'enfants ou vulnérabilité notamment) ;
- nécessité de prendre le temps d'un état des lieux de la situation et de la réalisation d'une concertation permettant ensuite de définir une organisation et des priorités ;
- nécessité d'adapter le fonctionnement de la juridiction aux règles sanitaires avec un public plus nombreux que durant le confinement.

Toutefois, l'élaboration et l'envoi tardif de ces documents n'ont fait que contribuer à la désorganisation des juridictions et des autres services du ministère de la justice. En effet, chaque service s'était organisé bien en amont, et heureusement, mais parfois en contradiction avec ces directives de la chancellerie arrivées *a posteriori*. Dès lors, les agents sur le terrain ont eu à absorber une masse de notes et directives provenant de divers échelons de la hiérarchie, pas toujours cohérentes entre elles, ce qui a fait perdre leur principale utilité aux documents ainsi élaborés tant par les juridictions que par la chancellerie.

Préparation de la reprise sur un plan matériel

Sur le plan de l'organisation matérielle et des matériels de protection sanitaire, un certain retard est constaté là aussi. Pour rappel des développements ci-dessus, à la fin du mois d'avril, les dotations en gel hydroalcoolique apparaissaient correctes (en dépit du conditionnement par bidon de 5 litres peu adapté). En revanche, les juridictions ne disposaient pas de masques en quantité suffisante pour tous, loin de là. Les masques dits « non sanitaires », lavables vingt fois, sont arrivés en général dans le courant de la semaine du 11 mai. S'il était initialement prévu d'en fournir 4 par agent, cela n'a

pas été le cas partout (ex : la cour d'appel d'Orléans n'ayant reçu une dotation suffisante n'a pu en fournir que trois par agent). La qualité de ces masques en tissu apparaît par ailleurs inégale (mauvaise résistance au lavage signalée à plusieurs endroits).

Les juridictions disposent également de masques jetables en cas de besoin, notamment pour en fournir aux personnes déférées. La dotation en masques a une incidence notable sur les règles que peuvent prévoir les juridictions en matière sanitaire. En effet, plusieurs chefs de juridiction ont souhaité rendre le port du masque obligatoire à l'entrée du tribunal. Toutefois, cela n'apparaît possible que dans la mesure où des masques peuvent être fournis au public si les personnes n'en disposent pas, sans quoi le risque serait d'interdire l'accès au palais de justice à une partie à un procès, ce qui ne serait pas acceptable en termes d'accès au droit. C'est d'ailleurs en ce sens qu'une résolution a été votée par les organisations syndicales au CHSCT ministériel (résolution souhaitant le port du masque obligatoire à la condition que des exceptions restent possibles, notamment lorsque les distances sont suffisantes, que le CHSCT de proximité soit saisi préalablement et que cela ne restreigne pas l'accès aux palais de justice, ce qui passe nécessairement par la fourniture de masques aux justiciables qui n'en disposeraient pas). En l'état, les juridictions n'apparaissent pas tous en capacité de pouvoir fournir des masques à celles et ceux qui n'en disposeraient pas.

S'agissant des autres types de protections (vitre plexiglas, visières, lingettes de désinfection, etc.), les juridictions s'en sont fournies par elles-mêmes, si bien que la situation n'est pas la même partout. Dans les annexes à la note du 5 mai, des adresses de fournisseurs ont été données mais trop tardivement pour que les juridictions puissent s'équiper dès le 11 mai.

En revanche, les juridictions paraissent, de leur propre initiative en général et avant même les directives de la chancellerie à ce sujet, avoir su organiser les salles d'audiences et des parcours fléchés pour que l'accueil du public puisse se faire en respectant les règles de distanciation préconisées. Dans l'ensemble, les juridictions étaient prêtes sur ce plan dès le 11 mai dès lors qu'il avait été nécessaire de commencer le balisage, la condamnation d'un siège sur deux, etc. dès la période de confinement puisque l'activité ne s'est jamais totalement arrêtée. La configuration des locaux reste néanmoins un frein important dans nombre de juridictions et ne permet pas une reprise égale de l'activité sur l'ensemble du territoire. En effet, si certaines juridictions disposent d'espaces suffisamment grands pour permettre une reprise quasi-normale de l'activité tout en respectant les règles sanitaires, d'autres juridictions sont très en difficulté sur ce plan et contraintes de restreindre encore leur activité malgré le déconfinement (par exemple, dans un tribunal de taille conséquente comme celui de Lille, seules 16 salles sont suffisamment grandes pour garantir le respect des règles de distanciation physique en audience).

7. Comment réduire le stock de dossiers accumulés ? Comment les ré-audiencements vont-ils s'organiser ?

La crise sanitaire a mis la focale sur le fonctionnement de la justice et sur sa capacité à faire face à une crise et à rattraper les retards qui en découlent. Néanmoins, c'est loin d'être la première fois que la justice a à faire face à des événements qui ralentissent considérablement son cours. Certains événements ont une incidence sur l'ensemble des tribunaux (mouvements de grève, réformes procédurales), d'autres vont affecter plus spécifiquement certaines juridictions (vacances de poste ponctuelles ou durables, travaux dans la juridiction, déménagement, etc.). Surtout, il existe des causes structurelles à la lenteur de la justice et à sa grande difficulté à absorber le flux des saisines, tant en matière civile que pénale, la première d'entre elles étant la sous-dotation budgétaire qui affecte tant ses moyens matériels qu'humains.

Ainsi, les difficultés actuelles de la justice ne peuvent être vues par le seul prisme des difficultés occasionnées par la crise sanitaire et seule une revalorisation conséquente des moyens de la justice permettra d'améliorer réellement son fonctionnement. Il est irréaliste de penser que des solutions à moyens constants permettront de résoudre la situation.

En effet, plusieurs juridictions évoquent déjà les mesures prises pour tenter, petit à petit, de rattraper le retard (ajout de quelques dossiers supplémentaires sur les audiences déjà convoquées, création d'audiences supplémentaires, réduction des vacances judiciaires d'été d'une à deux semaines) mais ces mesures ne feront qu'épuiser davantage les magistrats comme les fonctionnaires et dégrader encore plus la qualité du service public de la justice, cela revenant *in fine* à consacrer moins de temps à chaque affaire, alors que ce temps apparaît déjà très restreint dans de nombreuses matières.

Bien sûr, quelques mesures proposées, et notamment la possibilité pour les parquets de réorienter les procédures qui auraient dues être jugées pendant le confinement en matière pénale donneront une bouffée d'air aux juridictions et permettront de « limiter la casse ». Toutefois, comme indiqué précédemment, c'est une redéfinition globale et durable de la politique pénale qui serait nécessaire pour rééquilibrer la répartition civil/ pénal au sein des juridictions.

En matière civile, les mesures prises ces dernières années pour résorber l'engorgement de la justice et les délais qui en découlent ont toutes été soit dans le sens d'une déjudiciarisation non raisonnée, qui en réalité revient à déléguer le contentieux civil à des acteurs privés (divorce par consentement mutuel confié aux notaires, conciliation obligatoire, etc.) soit dans le sens d'une dégradation de la qualité de l'accès au juge (procédure sans audience, élargissement de la représentation obligatoire sans élargir l'assiette de l'aide juridictionnelle, fusion des tribunaux d'instance et de grande instance, spécialisation de certaines juridictions dans certains contentieux avec en conséquence un éloignement géographique, etc.). Il ne nous semble évidemment pas souhaitable de poursuivre davantage ce mouvement.

Enfin, la tentation pourrait être de faire durer, peut-être même au-delà de l'état d'urgence sanitaire, certaines procédures dérogatoires adoptées par ordonnance durant cette période et qui permettent aux juridictions de gagner du temps (notamment le recours accru à la procédure écrite ou à l'audience à juge unique). Cette tentation nous apparaît très inquiétante sur la place donnée à la justice dans notre société et sur la place de l'audience, qui demeure à notre sens indispensable.

8. Que pensez-vous de l'appui annoncé par la Chancellerie de 1000 contractuels très prochainement (juristes assistants ou assistants de justice) ? Convient-il de prévoir également des renforts en magistrats (magistrats à titre temporaire, magistrats honoraires) ?

Cet appui est évidemment bienvenu. D'après les informations qui nous ont été transmises, il s'agira en réalité essentiellement de vacataires, et non de juristes assistants ou assistants de justice, ce qui permettra de venir en appui au greffe qui n'a pu que peu travailler pendant la période de confinement et dont le retard est dès lors conséquent.

Toutefois, cela nous apparaît bien dérisoire par rapport aux besoins des juridictions. En effet, rapporté au nombre de juridictions (36 cours d'appel et 164 tribunaux judiciaires), cela fait au maximum 5 personnes par juridiction, dont la durée de contrat n'est d'ailleurs pas connue.

En outre, cela n'est pas susceptible de résoudre toutes les difficultés. Les juristes assistants ou assistants de justice peuvent aider les magistrats dans certaines tâches et notamment rédiger des projets de jugement mais ils ne peuvent tenir les audiences supplémentaires que les juridictions aimeraient créer pour résorber le retard, ni réaliser du travail de greffe. Les vacataires peuvent venir en appui aux greffiers pour de nombreuses tâches mais ne peuvent, là encore, pas tout réaliser et notamment pas se rendre à l'audience. Par ailleurs, le recours à des juristes assistants, des assistants de justice et des vacataires suppose une formation au sein de la juridiction, un encadrement, et un contrôle de leur travail, générateur de travail de la part des magistrats et du greffe.

Des renforts en magistrats à titre temporaire ou magistrats honoraires pourraient être également utiles, avec la réserve toutefois qu'un temps de formation préalable est nécessaire pour les MTT, ce qui ne les rendra pas immédiatement disponibles et que, en général, les candidats à ces postes sont relativement âgés et davantage susceptibles de présenter une vulnérabilité particulière au virus. Là encore, même si ce renfort ne serait pas inutile, il me permettra pas d'améliorer fondamentalement la situation.

En effet, l'état de délabrement de la justice est tel que des solutions de renfort de court terme n'auront que peu d'utilité. Selon nous, la seule manière de résoudre véritablement et durablement les difficultés de la justice réside dans une augmentation conséquente de son budget permettant à la fois une amélioration des conditions matérielles (et notamment l'augmentation des locaux disponibles) et des moyens humains.

9. Dans quelle mesure les possibilités dérogatoires ouvertes par les ordonnances sont-elles mises en œuvre ? Quelle est la doctrine en la matière et a-t-elle évolué depuis le confinement ? Les juridictions y recourent-elles pour toutes les procédures ou seulement pour les contentieux jugés prioritaires ? Un avocat est-il toujours autorisé à assister à l'audience s'il le souhaite ?

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

Ainsi, les procédures dérogatoires ont largement été utilisées en matière pénale, à commencer par les dérogations prévues en matière de détention provisoire qui ont fait l'objet de nombreuses directives de la chancellerie, en dépit des très fortes disparités d'interprétation dont elles pouvaient faire l'objet. Cela a conduit la très grande majorité des juridictions à faire application de l'interprétation donnée par la chancellerie (à savoir une prorogation automatique et sans audience du juge des libertés et de la détention de l'intégralité des détentions provisoires), avec les conséquences que l'on sait puisque la cour de cassation a finalement jugé cette disposition contraire à la convention européenne des droits de l'homme et que le gouvernement a d'ailleurs anticipé cette

décision en faisant déposer à la majorité LREM à l'assemblée nationale un amendement modifiant le dispositif dès la sortie du confinement. Au final, outre la gravité de l'atteinte à la liberté individuelle et l'insécurité juridique qui en résulte pour les procédures, ces dispositions dérogatoires ont avant tout été, et sont encore, la source d'importantes pertes de temps pour le ministère public, les juges d'instruction, les juges des libertés et de la détention et les chambres de l'instruction.

S'agissant des procédures dérogatoires dont l'utilisation a été laissée à l'appréciation des juridictions, il est difficile d'avoir une vision d'ensemble, des disparités existant selon les territoires. De manière globale, elles semblent toutefois avoir été beaucoup utilisées. Nous reviendrons sur les principales d'entre elles et renvoyons pour le surplus aux observations détaillées que nous avons pu formuler sur les projets d'ordonnance et leurs projets de modification⁴.

Les dispositions visant à étendre le recours aux moyens de télécommunication

L'article 5 de l'ordonnance 2020-303 en matière pénale et l'article 7 de l'ordonnance 2020-304 pour la matière civile ont permis un recours accru à la visio-conférence et même à des moyens de télécommunication de toute nature (notamment téléphonique) lorsque celle-ci n'apparaissait pas possible, en ne prévoyant plus de possibilité pour les parties de refuser le recours à un tel procédé. Ces dispositions ont été massivement utilisées par les juridictions pour assurer le contentieux concerné par les PCA. Ainsi, la plupart des audiences correctionnelles qui étaient maintenues se sont tenues par le biais de la visio-conférence, de même que les débats devant le juge des libertés et de la détention, etc.

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

Quant aux autres moyens de télécommunication et notamment le téléphone, nous avons peu de retour sur leur utilisation, même s'ils semblent avoir été utilisés au moins ponctuellement. Cela pose néanmoins soit des difficultés en termes de confidentialité des échanges selon l'outil utilisé, ou en termes de contrôle l'identité de la personne, ce qui nous laisse penser que cela n'a pas été majoritairement utilisé.

Si nous n'avons pas contesté ces dispositions durant la période de confinement, dans la mesure où elles ont permis de respecter au maximum le contradictoire tout en limitant les risques de contamination, elles constituent toutefois une dégradation de la qualité de l'audience, ce pourquoi il apparaît nécessaire de revenir progressivement à la normale (cf. réponse à la question n°10). A ce titre, nous sommes satisfaits du fait que la chancellerie envisage d'abandonner prochainement les possibilités de recours à d'autres outils de télécommunication que la visio-conférence en matière pénale.

⁴ [Observations sur les projets d'ordonnance ayant donné lieu aux ordonnances du 25 mars 2020.](#)
[Observations sur le projet de modification de l'ordonnance 2020-304 en matière civile](#)
[Observations sur le projet de modification de l'ordonnance 2020 -303 en matière pénale](#)

La procédure sans audience

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

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

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

La procédure sans audience paraît encore, et probablement davantage, utilisée depuis la sortie du confinement, comme un moyen de résoudre en partie la problématique de l'absence de locaux suffisants pour tenir l'ensemble des audiences en respectant les mesures de distanciation sociale. Toutefois, il nous semble nécessaire de pouvoir y mettre un terme rapidement pour ne plus cantonner l'utilisation de cette procédure qu'à la procédure écrite, l'utilité de l'audience en procédure orale étant indéniable, tant pour la détermination de la solution du litige par le juge que pour compréhension et l'acceptation de la décision par les justiciables. Nous avons en particulier insisté pour que la procédure sans audience ne soit plus applicable aux audiences d'hospitalisation-sous contrainte, ce qui a abouti à une modification de l'article par l'ordonnance du 20 mai 2020 (qui pose le principe d'une audition de droit lorsque la personne le sollicite).

En matière pénale, le champ de la procédure sans audience a également été élargi par les articles 19 (juge des libertés et de la détention) et 24 (juridictions de l'application des peines) de l'ordonnance 2020-303 relative à la procédure pénale, en le posant toutefois comme un subsidiaire dans le cas où la visio-conférence ne serait pas possible, ce qui nous semble essentiel. Il y est également prévu que l'avocat puisse dans tous les cas solliciter d'être entendu, ce qui nous apparaît également indispensable à la garantie des droits des personnes, puisque ces contentieux touchent à la liberté des personnes.

Là encore, si nous entendons que ces dispositions dérogatoires perdurent encore quelques temps, il nous semble qu'elles devront être revues, notamment si l'état d'urgence sanitaire venait à être de nouveau prorogé (ce que nous n'estimons néanmoins pour notre part pas nécessaire).

L'extension du recours à la procédure en juge unique

Elle a été permise en toute matière en procédure civile par l'article 5 de l'ordonnance 2020-304, pour les affaires dans lesquelles l'audience de plaidoirie ou la mise en délibéré de l'affaire dans le

cadre de la procédure sans audience a lieu pendant la période comprise entre le 12 mars 2020 et l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire (rédaction issue de la modification de l'ordonnance du 20 mai 2020).

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

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

La restriction de la publicité des audiences

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

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

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

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

De manière plus générale et en dehors de la publicité des audiences, ces dispositions de l'article 6-1 de l'ordonnance 2020-304 permettant aux chefs de juridiction de restreindre l'accès aux tribunaux pose question en matière d'accès au service public de la justice. Cela est d'autant plus vrai que, durant le confinement, les alternatives proposées, ne serait-ce qu'en termes de délivrance d'information, ont été insuffisantes, faute de pouvoir organiser une permanence mail et

téléphonique conséquente (ce qui est là encore à mettre en lien avec le manque d'outils de télétravail pour le greffe).

Les dispositions prévues en assistance éducative

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

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

Par ailleurs, ces dispositions nous semblent très attentatoires au principe du contradictoire dans la mesure où, jusqu'à l'ordonnance du 20 mai 2020 qui l'a ajouté dans une seule hypothèse, l'avis de l'enfant n'était jamais recueilli, et où l'avis des parents et de leur conseil n'était pas prévu, sauf dans le cas d'un renouvellement de 9 mois à 1 an soumis à l'accord préalable d'au moins un parent. Pour répondre à la question plus spécifique visant à savoir si l'audition de l'avocat était de droit s'il le demande, ce n'est justement pas prévu dans ces procédures dérogatoires en assistance éducative et par conséquent laissé à l'appréciation des juges des enfants.

Nous sollicitons dès lors, là encore, qu'il puisse être mis fin relativement rapidement à ces procédures dérogatoires, ce qui suppose pour cela de venir renforcer les effectifs des tribunaux pour enfants, tant côté greffe que côté magistrats, et de résoudre le manque de locaux permettant de respecter la distanciation physique.

10. Les moyens de visioconférence ou d'audioconférence sont-ils disponibles et fonctionnels ? Permettent-ils de tenir les audiences dans des conditions satisfaisantes, notamment en ce qui concerne le respect des droits de la défense ?

De manière générale, les juridictions sont désormais de mieux en mieux dotées en outils permettant de la visio-conférence d'une juridiction à une autre, d'un établissement pénitentiaire à une juridiction. Des améliorations sont bien évidemment encore nécessaires sur ce plan, des disparités pouvant exister d'une juridiction à l'autre ou entre les différents services d'une même juridiction. La qualité de la connexion, et par conséquent de la communication, est notamment relativement inégale.

En revanche, ce qui a manqué pendant le confinement ce sont des outils permettant de réaliser de la visio-conférence avec des justiciables ou des avocats qui ne se trouvaient pas en juridiction et n'utilisaient donc pas le réseau du ministère de la justice (cf. notre réponse à la question n°2).

Néanmoins, ces questions purement techniques sont selon nous secondaires et ne doivent pas éluder la réelle problématique de fond qui est celle de l'opportunité d'utiliser de tels outils dans le cadre des procédures judiciaires.

Il est clair selon nous que ces outils n'ont leur utilité que pour des situations très particulières (par exemple, l'une des parties demeure en outre-mer, ou à plusieurs centaines de kilomètres de distance, et l'audience a lieu en métropole) ou dans des situations ponctuelles de crise comme celle que nous venons de connaître qui justifient, d'accepter l'extension de procédés qui par nature dégradent la qualité du débat judiciaire dès lors que l'alternative est l'impossibilité de rendre la justice.

En effet, la visio-conférence, quelles que soient les avancées technologiques qu'elle a pu connaître, reste un outil qui ne permet pas la même interaction à l'audience que la présence physique et qui constitue une atteinte aux droits de la défense. L'interposition de l'écran ne permet pas la même qualité de communication, ne serait-ce que parce qu'il est impossible de se regarder dans les yeux. Par ailleurs, les conseils des parties sont confrontés au dilemme de devoir choisir entre être présents aux côtés de leur client, ou bien aux côtés du magistrat, aucune des deux solutions n'étant pleinement satisfaisante pour exercer utilement une défense. Le Conseil constitutionnel, dans ses deux décisions du 20 septembre 2019 et du 30 avril 2020, est d'ailleurs venu rappeler l'importance qui s'attache à la présentation physique régulière devant un juge pour une personne détenue.

Aussi, et même si la qualité du matériel existant peut encore être améliorée, ou si les manques encore exprimés par quelques juridictions peuvent être comblés, il ne nous apparaît pas souhaitable de développer davantage le recours à la visio-conférence. Au contraire, il nous semble essentiel de revenir progressivement au principe de la présentation physique de la personne devant sa juridiction à mesure que la situation sanitaire s'améliore, à une justice humaine en définitive.

Nous rappellerons d'ailleurs à cet égard qu'en matière pénale, hors période de crise sanitaire, la situation est très insatisfaisante sur ce point compte tenu des effectifs très insuffisants des personnels en charge des extractions judiciaires, ce qui conduit les juridictions à avoir recours à la visio-conférence plus souvent que cela n'apparaît adapté.

11. Dans quels cas les procédures sans audience vous paraissent-elles utiles et justifiées ; y compris lorsqu'elles sont combinées à la possibilité de statuer par juge unique ?

Nous renvoyons pour cette question à nos observations en réponse à la question n°9.

12. L'activité des bureaux d'aide juridictionnelle peut-elle reprendre ? Par quels moyens ? Les justiciables peuvent-ils déposer et obtenir une décision d'admission dans les conditions habituelles ? Un tri est-il effectué selon la nature des dossiers (urgents ou non) ?

Nous avons peu de retours à ce sujet mais la situation des bureaux d'aide juridictionnelle est probablement très différente selon les juridictions, à l'image des constats qui pouvaient être faits concernant ce service avant la crise sanitaire. L'importance donnée à ce service est en effet très variable selon les chefs de juridiction, et dépend ensuite des aléas liés aux effectifs (vacances de postes, arrêts maladie, etc.). Il est vrai que dans certaines juridictions il peut s'agir d'un service en souffrance, pouvant dès lors présenter des retards importants. C'est néanmoins un service qui, même dans ces hypothèses, tend à bénéficier à un moment ou à un autre d'une aide ponctuelle dans la mesure où des retards trop importants au BAJ peuvent conduire à paralyser les autres services de la juridiction (les avocats étant en ce cas contraints de solliciter le renvoi de leur affaire lorsqu'ils n'ont pas encore obtenu la décision du bureau d'aide juridictionnelle à la date de l'audience).

Néanmoins, il n'existe pas en principe de raison pour que l'activité des bureaux d'aide juridictionnelle ne puisse pas reprendre. Les contraintes qui peuvent se poser sont en tout cas les mêmes que pour d'autres services ayant vocation à accueillir du public au sein de la juridiction : adaptation des locaux pour le respect de la distanciation sociale et des gestes barrières, attention aux effectifs présents (en lien avec les arrêts maladie, les autorisations d'absence pour les personnes vulnérables ou celles devant garder leurs enfants) et renfort si nécessaire ou adaptation des horaires

d'ouverture en conséquence, etc. Parmi les retours que nous avons, nous savons par exemple qu'à Rennes et à Evreux le BAJ fonctionne normalement et sans retard.

13. Etes-vous favorables au report de l'entrée en vigueur de la réforme du divorce et de celle du code de justice pénale des mineurs compte tenu du retard pris dans la préparation de ces réformes ? A quelles conditions ces réformes pourront-elles mises en œuvre de façon satisfaisante ?

Le Syndicat de la magistrature est favorable au report de l'entrée en vigueur de la réforme du divorce et sollicite l'abandon du projet de code de justice pénale des mineurs.

En effet, **s'agissant du code de justice pénale des mineurs**, nous avons dénoncé dès son origine tant la méthode de son adoption (par ordonnance et sans réel débat) que le fond du texte proposé, qui nous semble manquer d'ampleur, être purement technique et conduit finalement insidieusement à poursuivre une logique de remise en cause de la spécificité de la justice pénale des enfants au profit d'une répression accrue⁵.

Par ailleurs, ce projet de code ne répond nullement aux difficultés principales de la justice des enfants. En effet, la principale difficulté à laquelle la ministre de la Justice prétend s'attaquer au travers de ce code est celle de la longueur des procédures mettant en cause des mineurs (18 mois en moyenne entre la saisine de la juridiction pour mineurs et le prononcé d'un jugement par le tribunal pour enfants). Ces délais moyens sont trompeurs et ne reflètent pas toujours un dysfonctionnement, dans la mesure où ce temps d'attente est occupé par une audience de mise en examen et un suivi éducatif, voire un placement dans le cadre pénal, temps éducatif qui est nécessaire à l'appréciation de l'évolution du mineur avant son jugement. Il n'en demeure pas moins que pour nombre de mineurs ce délai de 18 mois est plus long que nécessaire par rapport aux mesures ordonnées par le juge des enfants, et que s'agissant d'un délai moyen, il arrive surtout fréquemment que le délai de jugement soit bien supérieur à 18 mois, ce qui pose ensuite la question du sens de la sanction posée quand le mineur a commis les faits par exemple à 16 ans et reçoit son jugement bien après sa majorité.

Toutefois, la cause de ces délais excessifs est bien connue. Elle réside dans l'insuffisance des moyens humains, tant dans les tribunaux pour enfants (manque de magistrats et de greffiers) que dans les services de la protection judiciaire de la jeunesse. De ce fait, la procédure connaît de nombreux temps morts (délai avant la première audience possible devant le juge des enfants pour mise en examen, délai de prise en compte de la mesure éducative provisoire ordonnée par le service de la protection judiciaire de la jeunesse, délai d'audiencement devant la juridiction de jugement, puis de nouveau un éventuel délai de prise en compte de la sanction ordonnée), qui ne sont absolument pas liés aux règles procédurales. Aussi la réforme envisagée ne permettra pas de résoudre cette difficulté, puisque la seule différence réelle réside dans l'imposition de délais, avant la première audience et entre la première et la seconde audience. Or ces délais ne sont actuellement pas tenables en l'état des effectifs des tribunaux pour enfants et de la PJJ, et ne sont d'ailleurs nullement sanctionnés dans le projet de code, si bien qu'il est certain qu'ils ne seront en réalité pas respectés.

En conséquence, non seulement ce code de justice pénale des mineurs n'aidera pas les juridictions pour enfants à résorber leur stock d'affaires mais il va au contraire contribuer à l'aggraver, avec de nouvelles conséquences sur les délais de jugement. En effet, si cette réforme entre en vigueur,

5 Voir [nos observations détaillées](#) sur le projet de code.

même avec un report au 31 mars 2021 comme cela semble actuellement envisagé, les juridictions vont devoir faire face à de nombreuses difficultés :

- nécessité de prendre un temps de formation tant des greffiers que magistrats et des personnels de la protection judiciaire de la jeunesse, s'agissant d'une procédure très différente de la procédure actuelle ;
- nécessité de mettre à jour les logiciels informatiques et les trames, ce qui ne sera jamais prêt avant l'entrée en vigueur de la réforme au vu de ce qui se passe à chaque réforme au ministère de la Justice (pour exemple, le ministère a disposé d'une année complète pour mettre à jour les trames concernant la réforme des peines or à la date de l'entrée en vigueur le 24 mars 2020 aucune trame n'était prête. On voit mal dès lors comme il en irait différemment pour une réforme qui bouleverse bien plus en profondeur le droit applicable et dont le texte définitif n'a pas encore été adopté, moins de 10 mois avant son entrée en vigueur) ;
- coexistence pendant de longs mois, voire certainement plusieurs années, des deux procédures (l'ancienne et la nouvelle), avec des pertes de temps et des erreurs qui en découleront, outre une source d'incompréhension certaine pour les justiciables ;

Dans ce contexte, il nous paraît préférable d'abandonner ce projet de code, qui est en outre loin de faire l'unanimité parmi les professionnels de la justice des mineurs, et de prendre le temps de repenser un projet de plus grande ampleur, qui intégrerait les dispositions prévues en assistance éducative, dans un code de l'enfance⁶.

S'agissant de la réforme du divorce, nous nous sommes également opposés à celle-ci, inquiets notamment de voir disparaître l'audience de non-conciliation, qui permettait une audition rapide et la fixation éventuelle de mesures provisoires nécessaires pour organiser la vie de la famille⁷. Toutefois, la loi étant votée, il ne s'agit plus ici de débattre du bien-fondé de cette nouvelle procédure mais avant tout du moment opportun de son entrée en vigueur.

Initialement, la loi de programmation et d'orientation pour la justice laissait jusqu'au mois de septembre au gouvernement pour prendre les décrets d'application de cette réforme. Sans en aviser les juridictions, la chancellerie a tenté de prévoir une entrée en vigueur des décrets dès le mois de janvier 2020, avec ceux relatifs à la fusion des tribunaux d'instance et de grande instance. Néanmoins, compte tenu du caractère extrêmement tardif des consultations sur le projet de décret, notamment vis-à-vis des avocats, et du retard global pris, cette idée a finalement été abandonnée. On rappellera en effet que le décret relatif à la fusion des tribunaux d'instance et de grande instance est paru le 11 décembre 2019, pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020, et comportait des erreurs qu'il a fallu rectifier dans un second décret, plongeant les juridictions dans une situation très difficile. De même, l'entrée en vigueur du bloc peine de la réforme pendant la période de confinement a compliqué la tâche des professionnels, les logiciels métiers n'étant pas mis à jour dans un premier temps. Globalement, les dates d'entrée en vigueur prévues ont à chaque fois mis les juridictions en difficulté, car rien n'était prêt. Le délai finalement laissé jusqu'à septembre pour le divorce apparaissait dans ces conditions comme un minimum indispensable à la bonne mise en œuvre de la réforme par les juges aux affaires familiales.

6 Voir sur ce sujet le [courrier](#) adressé à la ministre de la Justice et aux parlementaires en commun avec plus de 500 personnalités et organisations le 12 mai 2020.

7 Le projet de décret prévoit heureusement de maintenir la possibilité d'une audience de fixation de mesures provisoires mais qui n'est néanmoins pas obligatoire et qui n'inclut pas d'audition séparée des parties comme auparavant, ce qui était pourtant une étape importante pour déterminer la réalité de l'accord de chaque époux tant au principe du divorce qu'aux mesures provisoires envisagées.

Toutefois, depuis lors, un retard considérable a été pris dans ces procédures, avec tout d'abord la grève des avocats dans le cadre de la réforme des retraites, puis le confinement (seules les procédures urgentes, à savoir les demandes d'ordonnance de protection essentiellement, ayant été maintenues dans la plupart des juridictions). Dans ces conditions, le nombre de dossiers en stock apparaît actuellement bien trop important pour envisager de faire entrer la nouvelle procédure en vigueur. Un report jusqu'à janvier 2021, comme le prévoit actuellement le projet de loi, apparaît un minimum vital pour laisser le temps aux juridictions de s'organiser. De la même façon il convient de reporter l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la mise en oeuvre de la juridiction nationale dématérialisée des injonctions de payer.

14. Connaissez-vous le nombre de magistrats ou de greffiers atteints de covid19 ? Y a-t-il des décès à déplorer ?

Depuis le début du confinement, et encore aujourd'hui, le secrétariat général du ministère nous adresse quotidiennement (ou quasiment) les chiffres recensant les personnes testées positives au virus, les personnes symptomatiques mais non testées et le nombre de décès, au sein de chaque direction du ministère, en distinguant les personnels des personnes placées sous main de justice. Selon ces chiffres, l'épidémie a été dans l'ensemble plutôt bien contenue au sein du ministère de la justice, en ce compris la direction des services judiciaires (même si, en proportion, les chiffres pouvaient apparaître plus élevés pendant le confinement à la DSJ qu'à la direction de l'administration pénitentiaire par exemple). Les chiffres ont suivi l'évolution en population générale, à savoir que nous avons connu un pic durant le confinement (pour la DSJ, le pic semble avoir été atteint le 3 avril 2020 avec ce jour-là 131 cas confirmés et 552 cas symptomatiques non testés, sur environ 30000 agents, étant précisé qu'il ne s'agit pas de chiffres cumulés mais des chiffres à un instant T), et qu'une diminution s'est ensuite nettement fait sentir, qui se poursuit globalement à ce jour, hormis dans l'administration pénitentiaire.

Pour tout le ministère de la justice, 4 décès sont à déplorer à ce jour : une greffière du tribunal judiciaire de Créteil, le président du conseil de Prud'hommes de Forbach, un surveillant d'établissement pénitentiaire d'Orléans-Saran ainsi qu'un détenu de la maison d'arrêt de Fresnes. Nous savons que plusieurs magistrats et greffiers ont été touchés, parfois grièvement, sans que nous ne soyons en mesure de fournir un décompte précis et ce pour plusieurs raisons :

- les chiffres fournis distinguent les personnels par direction mais pas au sein de chaque direction, ce qui ne permet notamment pas de distinguer les magistrats des greffiers,
- les chiffres fournis correspondent au nombre de cas, testés ou non, chaque jour, sans que nous ne disposions d'informations sur le nombre total de cas sur l'ensemble de la période.

Nous avons interrogé le secrétariat général à ce sujet, certaines variations étant par ailleurs difficilement compréhensibles d'une journée à l'autre, sans que nous n'ayons eu de réelle réponse à nos questions. Il nous a été répondu qu'il n'apparaissait pas possible d'agréger ces données, ce qui nous étonne.

Par ailleurs, compte tenu de la quasi absence de tests jusqu'à la fin du confinement, les chiffres donnés ne pouvaient être que peu fiables. Depuis la fin du confinement, une politique de tests a commencé à être mise en place, pour le moment dans l'administration pénitentiaire essentiellement, où l'on observe d'ailleurs une nette remontée des chiffres.

A la date du 4 juin 2020, les chiffres suivants nous ont été fournis :

Des inquiétudes importantes commencent à apparaître à certains endroits, et notamment au centre

pénitentiaire de Majicavo à Mayotte qui concentre à lui seul la quasi totalité des cas confirmés de l'administration pénitentiaire, plus de la moitié des détenus du centre étant atteints. Compte tenu de

		ASA		Symptomatiques non testés	Confirmés testés	Décédés
		Garde Enfants	Vulnérabilité, Transports			
AC	Agents	164	232	21	8	
DIRSG	Agents	32	21	2 (+1*)	1	
DAP	Agents	576	758	37 (-2*)	66 (-7*)	1
	Détenus	-	-	43 (+1*)	186 (-1*)	1
DSJ	Agents	1026	923	29 (-1*)	12 (-1*)	2
DPJJ	Agents	319	435	9 (-4*)	11	
	Mineurs	-	-	0	10	
TOTAL	Agents	2117 (2,5%**)	2369 (2,7%**)	98 (-6*) (0,1%**)	98 (-6*) (0,1%**)	3
	PPSMJ	-	-	43 (+1*)	196 (-1*)	1

Chiffres consolidés sur la base de 95,7 % des effectifs théoriques du ministère (84 227 agents).

* variation mesurée dans les dernières 24H. ** Pourcentages calculés sur la base des effectifs théoriques du ministère

la problématique en termes de soins de ce département, cette nouvelle est particulièrement préoccupante.

Enfin nous venons d'apprendre que trois agents ont été testés positivement au le tribunal judiciaire de Nancy.