



## UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26. - Fax : 01.43.29.96.20.

[contact@union-syndicale-magistrats.org](mailto:contact@union-syndicale-magistrats.org)

[www.union-syndicale-magistrats.org](http://www.union-syndicale-magistrats.org)

Paris, le 10 décembre 2020

### **ENQUETE DE LA COUR DES COMPTES SUR LE PLAN DE CONTINUITE DE L'ACTIVITE DES JURIDICTIONS JUDICIAIRES PENDANT LA CRISE SANITAIRE DU COVID**

L'Union Syndicale des Magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (64% des voix aux élections à la commission d'avancement en 2019).

Elle s'interdit tout engagement politique et a pour objet d'assurer l'indépendance de la fonction judiciaire, garantie essentielle des droits et libertés du citoyen, de défendre les intérêts moraux et matériels des magistrats de l'ordre judiciaire et de contribuer au progrès du droit et des institutions judiciaires, afin de promouvoir une justice accessible, efficace et humaine.

En 2020, la France et par conséquent l'ensemble des services publics et des administrations de tous niveaux ont été confrontés à une crise sanitaire sans précédent et sans y avoir été réellement préparés. Concernant la justice, il a fallu tout à la fois permettre d'une façon ou d'une autre le maintien d'un accès des citoyens à la Justice, tout en préservant leur santé et celle des personnels judiciaires, au sein de toutes les directions.

Cela s'est révélé d'autant plus compliqué que l'Etat ne disposait pas des stocks de masques au début de la première vague, ni même de solution hydroalcoolique en quantité suffisante pour protéger tous les personnels.

Dans un tel contexte, et au vu des prévisions pessimistes sur la propagation possible de la Covid19, le choix a été d'adopter des PCA (plans de continuation d'activités), qui limitaient l'activité judiciaire aux seules activités dites essentielles ; un tel choix n'a pas été celui opéré lors de la seconde vague fin octobre 2020.

Il a été beaucoup reproché à la Justice de s'être enfermée alors même que, derrière les portes, continuait à travailler une majorité de fonctionnaires et de magistrats (pour ces derniers, en dehors des contentieux dits essentiels et justifiant leur présence physique, beaucoup étaient en travail à distance), tandis que nombre d'avocats refusaient de venir dans les juridictions, faute pour la Justice de leur délivrer, en tant qu'auxiliaires de justice, les moyens sanitaires permettant une non contamination (masques, gel, gants, box suffisamment grands pour respecter les distances).

Les informations contradictoires n'ont cessé de jeter une forme de discrédit sur notre institution, le

message était en effet délivré de façon schématique par certains médias peu avides d'aller à la recherche de vraies informations, eux-mêmes étant limités dans leurs déplacements et dans le recueil de leurs informations probablement : la justice a continué de fonctionner, certes au ralenti, mais tout en limitant la contamination de ses personnels et des justiciables.

Toutefois, cette crise sanitaire doit être l'occasion pour la Justice de repenser ses modes de fonctionnement, ses équipements obsolètes par rapport à ce qu'ont été capables d'accomplir des entreprises privées quasiment du jour au lendemain, ses méthodes de travail incompatibles avec un travail à distance pour la majorité des fonctionnaires, privés des applicatifs métiers.

### **I/ L'existence d'une démarche préalable au sein du ministère de la justice visant à garantir le fonctionnement des juridictions en temps de crise et les conditions de pilotage et de gestion de la crise sanitaire par l'administration centrale :**

Cette question de la démarche préalable relève davantage de la compétence de la Chancellerie. Il peut néanmoins être souligné qu'il n'y a pas eu d'anticipation et tout a été organisé dans l'urgence le dimanche 15 mars, soit deux jours avant le confinement. Pour preuve, la saturation totale du réseau de connexion justice à distance (VPN) et l'impossibilité pour le greffe, de travailler faute de moyens informatiques et d'applicatifs métiers utilisables à distance.

En clair, l'anticipation n'a pas été de mise et il n'y a pas eu de lucidité sur l'ampleur et la durée du confinement.

### **S'agissant des conditions et niveau d'approvisionnement en moyens de protection sur l'activité des juridictions et leurs conséquences sur l'activité juridictionnelle :**

En raison des flottements de la communication gouvernementale sur les masques et visières, les usages ont fortement varié d'une juridiction à l'autre sur le port d'équipements de protection, et divergent encore. Au-delà du rappel élémentaire des gestes barrière, on peut regretter la grande faiblesse de la communication interne sur la santé et la sécurité au travail par rapport à d'autres ministères et au secteur privé.

Des difficultés sérieuses d'approvisionnement en matériel de protection (masques, gants, gel, vitres en plexiglas, visières...) ont été notées sur l'ensemble du territoire et il est regrettable que le ministère ait bloqué les initiatives locales opportunes pour pallier ces carences. La fourniture de masques, souvent périmés et inadaptés à un usage prolongé, est intervenue très tardivement. La révision des marchés publics de nettoyage a pris beaucoup de temps et il a fallu s'appuyer sur l'initiative individuelle pendant les premières semaines. Chacun a dû assurer soi-même sa propre sécurité en amenant lingettes et gel hydroalcoolique pour ceux qui arrivaient à s'en procurer.

Il a été regretté une absence de documentation et de fiches opérationnelles pour gérer la crise, du moins au tout début. Ainsi, les juridictions n'étaient pas en mesure d'identifier les facteurs de risque (systèmes de ventilation, circulation dans les bâtiments, salles d'audience, etc.)

S'agissant de la gestion de crise, voir notre réponse en point II

### **II/ Le processus d'élaboration et le contenu des plans de continuité de l'activité des juridictions :**

Les PCA ont été établis en urgence par les chefs de juridiction, en concertation le plus souvent avec les chefs de service et ce, dès le dimanche 15 mars avec adaptation la semaine du 16 mars à l'annonce

du confinement, notamment pour établir un état des lieux des tâches incontournables et des effectifs mobilisables en présentiel.

Les PCA ont été ensuite adaptés au fur et à mesure des annonces faites par le gouvernement et selon les besoins des juridictions et des effectifs effectivement mobilisables.

Les organisations syndicales ont été pas ou peu consultées sur l'élaboration et la modification des PCA et le plus souvent a posteriori. Les consultations des CHSCT-D, des commissions restreintes et des commissions permanentes pour échanger sur les modalités des PCA ont été rares. Dans le meilleur des cas, les organes du dialogue social (CPE, CTSD, CHSCT-D, commissions permanentes) n'ont été réunis qu'à la fin de la période de confinement, à l'occasion de la discussion sur les plans de reprise d'activité (PRA).

En outre le choix d'une remontée d'informations via les zones de défense, et non via les cours d'appel, n'a pas facilité l'appropriation par les personnels de justice faute d'explication sur ses modalités exactes de fonctionnement, et ne nous apparaît pas comme le niveau pertinent du pilotage de la gestion de crise sanitaire au sein du réseau des juridictions judiciaires ; le niveau cour d'appel est plus lisible pour tous.

Le PCA était un outil inconnu de la plupart des magistrats. Son utilisation a pu générer une perte de repères, l'ordonnance de roulement n'étant plus vue comme le document support de l'organisation des juridictions.

Il est à souligner qu'il était difficile d'obtenir des informations claires de la direction des services judiciaires (DSJ) et du secrétariat général (SG), par exemple sur le contenu même des PCA et la nature des contentieux urgents, mettant les chefs de juridiction en difficulté pour élaborer ces documents dans l'urgence. Des différences sensibles sur le territoire national ont été à déplorer, ainsi qu'un manque de clarté sur le périmètre des contentieux susceptibles d'être traités hors des PCA (quels contentieux et selon quelles modalités ?) et sur les modalités d'accès et d'accueil des justiciables au sein des palais (dans certaines juridictions, les dossiers civils non urgents ont été quand même traités, avec des règles sanitaires particulières, comme le dépôt des dossiers de plaidoirie dans des bannettes à l'accueil, alors que dans d'autres, les ordonnances ont été strictement respectées en raison des contraintes sanitaires plus fortes).

En outre, les informations concernant le statut et les congés des personnels étaient confuses, les ASA (autorisations spéciales d'absence) ont été très peu utilisées même dans des cas où le télétravail n'était pas possible. Par ailleurs, certains magistrats non-pénalistes étaient volontaires pour être en présentiel, et notamment pour venir au soutien des magistrats pénalistes ou des JLD (juges des libertés et de la détention), mais ont été finalement peu sollicités. Il est en revanche à souligner de bonnes initiatives locales relayées par les chefs de juridiction (exemples : renvois contradictoires des audiences supprimées, initiatives en concertation avec les services d'enquête pour résorber les stocks de courriers au pénal, mobilisation de salles d'assises permettant une meilleure distanciation sociale, notification verbale des obligations d'un SME/sursis probatoire et remise sans émargement au condamné ...).

La prudence par rapport à la situation sanitaire, l'absence de matériel de protection (masques, gel) dans la plupart des juridictions et le peu d'informations sur les contentieux qui pouvaient ou non être traités dans le cadre des PCA n'ont pas permis une évolution significative des activités dans certaines juridictions qui ont entièrement délaissé les contentieux qui ne relevaient pas de l'urgence de manière évidente.

Certains contentieux liés aux libertés, comme le contentieux des étrangers que ce soit en zone d'attente ou en CRA, a par exemple posé difficulté. Touchant aux libertés publiques, il s'agissait d'un

contentieux prioritaire mais fallait-il envoyer des magistrats et fonctionnaires, sans protection particulières, au contact d'un public susceptible de présenter des caractéristiques sanitaires inquiétantes ? S'agissant de la zone d'attente, le tarissement des vols a finalement réglé la difficulté.

Le traitement à distance des stocks de jugements en attente de rédaction en matière civile a permis de les résorber très largement. Néanmoins, le travail de greffe n'a pu être effectué et cette résorption des stocks est donc restée invisible.

### **III/ L'examen des moyens procéduraux mis à la disposition des juridictions afin de garantir la continuité de l'activité juridictionnelle ainsi que leur appropriation par les magistrats et les fonctionnaires de greffe :**

Il a été pris plusieurs ordonnances dès le 25 mars 2020 après consultation des organisations syndicales aux fins de réduire l'activité aux contentieux considérés comme essentiels.

Parmi ces mesures, on peut citer la prorogation de certains délais, notamment relatifs à la prescription, le recours aux audiences en juge unique, à la visio-conférence et à tous moyens de communication audio, la restriction de la publicité des audiences.

Il faut souligner que l'activité liée à la détention a nécessairement été très importante. Le traitement réservé au contentieux de la détention provisoire s'est révélé catastrophique. En premier lieu, la formulation de l'article 16 de l'ordonnance a donné lieu à des interprétations contradictoires d'une juridiction à l'autre, voire au sein de la même juridiction. En second lieu, le système mis en place a été d'une excessive complexité et a engendré une insécurité juridique anxiogène pour les magistrats ayant à statuer.

S'agissant de l'appropriation de ces outils procéduraux dérogatoires, nous y répondons en point V.

### **IV/ L'analyse des moyens mobilisés pour faire face notamment aux besoins du télétravail (dotation de matériel informatique, accès aux réseaux informatiques, applicatifs métiers...) :**

L'équipement informatique des magistrats s'est fortement amélioré ces dernières années et nombre d'entre eux sont équipés d'ordinateurs portables même si le suivi, l'entretien et le dépannage de ces matériels reste problématique. En revanche, les greffes ont été paralysés par l'absence de matériel informatique et par une culture de la présence en juridiction.

Le réseau informatique a clairement montré ses limites dès le début du confinement, avec un engorgement immédiat du VPN. Fort heureusement, la réactivité du ministère a été ici rapide et un VPN2 a été installé dans les jours suivants.

En matière civile, les applicatifs sont un énorme point noir. Si toute la chaîne pénale est utilisable à distance (sauf au niveau des cours d'appel), on ne peut pas en dire autant des contentieux civils, qui constituent pourtant la majorité du travail d'une juridiction. Ainsi, WinCI TGI est obsolète et ne fonctionne pas à distance. Néanmoins, à ce jour, des expérimentations d'utilisation à distance sont en cours et semblent prometteuses, et la DSJ y encourage depuis une note du 30 octobre dernier.

Et enfin, le développement progressif du PPN (procédure pénale numérique) actuellement en phase de déploiement dans deux sites pilotes est un signe encourageant de dématérialisation complète, simplifiant dès lors les déplacements inutiles dans certaines circonstances.

Le RPVA (réseau privé virtuel des avocats) est limité tant sur la taille des pièces jointes que sur les informations transmises, et lui non plus ne peut pas être consulté à distance puisqu'il fait partie du logiciel WINciTGI. La mise en état, qui aurait pu continuer à être traitée à distance, ne l'a pas été faute de moyens adaptés.

Il a parfois été recouru à des moyens externes au ministère (de type WeTransfer) pour éviter la manipulation de dossiers physiques. Cependant, la mise en place d'un système sécurisé de transfert de dossiers lourds est indispensable, non seulement pour communiquer avec les avocats (Plex) mais aussi entre magistrats et avec le greffe ou d'autres intervenants (assistant de justice, juriste assistant...).

Il serait souhaitable d'améliorer significativement les outils existants pour permettre une dématérialisation complète des chaînes civile et pénale et pour faciliter les échanges de fichiers volumineux avec les avocats et les autres administrations ou interlocuteurs des magistrats (SPIP, experts...).

Force est de constater que des mois après le premier confinement, la culture du travail des fonctionnaires en présentiel reste prédominante, puisqu'à peine 10% des greffes télétravaillent et qu'ils sont équipés en ultra-portables au mieux dans certaines juridictions à 25%, en dépit des promesses de la Chancellerie d'un équipement à hauteur de 50% d'ici la fin de l'année 2020. Ainsi, même lorsque certains personnels sont équipés, ils se heurtent au refus de leur hiérarchie de télétravailler. Pourtant on estime que 20 à 30% des fonctionnaires en service pénal pourraient télétravailler pour une proportion qui passe à 60 /70 % pour les fonctionnaires des services civils. Il est donc évident que si les équipements avaient été fournis, l'activité aurait pu être maintenue de manière bien plus importante.

#### **V / La mesure du niveau d'activité, pénale et civile, des différentes juridictions au regard des modalités d'exercice de l'activité des magistrats et des fonctionnaires des greffes (présence physique, télétravail, recours à la visioconférence...) durant le confinement :**

S'agissant du contentieux civil, des dépôts physiques groupés de dossiers aux TJ ou par voie numérique ont été organisés par certains barreaux pour favoriser la procédure écrite sans audience. Globalement, la proposition du « tout numérique » n'a pas fonctionné, faute d'outils communs permettant les échanges de fichiers. De nombreux cabinets étaient désorganisés et ne répondaient ni aux appels, ni aux courriels, ni aux sollicitations par le RPVA. Néanmoins, par endroits, un système de dépôt de dossiers sur plateforme numérique a été mis en place. Les dépôts de dossiers papier ont un peu mieux fonctionné.

S'agissant du contentieux pénal, on peut souligner des ajouts ou transformations d'audiences en plus des CI (comparutions immédiates) pour les dossiers urgents avec détenus et sous contrôle judiciaire et la mobilisation de certains barreaux pour permettre des renvois contradictoires des audiences supprimées. Il y eut aussi le développement des permanences mails et des rendez-vous judiciaires téléphoniques pour gérer les enquêtes en cours, les dépôts par les services d'enquête de procédures courriers traitées par les parquetiers avant tout enregistrement par le BOP (bureau d'ordre pénal) pour éviter la constitution de stocks mais ces procédures ont dû être ensuite traitées par le greffe.

Dans certaines juridictions, il a été opéré une réorientation des dossiers des tribunaux pour enfants pour diminuer les stocks.

Pour les audiences correctionnelles supprimées, un système de renvois par mail entre le greffe correctionnel et les avocats choisis ou commis d'office a été organisé avec, pour les autres dossiers sans avocat, une réorientation éventuelle par le parquet.

Les juges d'application des peines ont dû, avant l'ordonnance du 25 mars, repenser leurs méthodes de travail, l'urgence étant de diminuer la surpopulation en détention pour éviter contaminations et mutineries. Ils ont largement opté pour une procédure simplifiée d'aménagement de peine. En effet, les greffes des services d'application des peines se sont mobilisés pour numériser toutes les pièces nécessaires à la prise de décision à partir des logiciels APPI et Genesis, outre le casier judiciaire, le lieu de détention et le SPIP donnaient des avis écrits, transmis au parquet pour ses réquisitions puis à l'avocat pour avis écrit ou téléphonique. La décision était alors rendue quelques jours plus tard.

Concernant les commissions d'application des peines, elles étaient tenues soit en visioconférence, soit par écrit avec le recueil des avis souvent au moyen de tableaux adressés par mail. L'avis des détenus était parfois recueilli par écrit au moyen d'un questionnaire.

De manière massive, les parquets ont développé les alternatives aux poursuites et les OP (ordonnances pénales) avec en parallèle la mise en place de rendez-vous judiciaires par téléphone et courriels pour les enquêtes préliminaires avec les services d'enquêtes. Les parquets ont aussi rédigé des pré-règlements des dossiers d'information pour gagner du temps.

Enfin, pour pallier des visioconférences insuffisantes et/ou inopérantes, les magistrats ont eu recours à des logiciels comme Whatsapp pour les prolongations de gardes à vue.

Certains magistrats, notamment juges des enfants, auraient souhaité être équipés de téléphones portables professionnels. Par ailleurs, tous les postes téléphoniques ne permettent pas les appels multiples simultanés, alors que cette fonctionnalité aurait été particulièrement utile pour permettre de tenir des audiences par voie téléphonique lorsque la visio n'était pas possible (notamment en assistance éducative avec le service de l'ASE, l'avocat et la famille).

## **VI/ La préparation de la reprise d'activité des juridictions et les modalités de sortie du confinement :**

La préparation de la reprise progressive d'activité n'a pu commencer avant la fin du confinement strict car la note de la DSJ sur les conditions de cette reprise a été communiquée aux juridictions dans la nuit du 7 au 8 mai, soit un jour ouvrable avant le 11 mai. Cette tardiveté est liée à la date à laquelle le Premier ministre a annoncé les grands principes du déconfinement. Les chefs de juridiction et de cour étaient donc dans l'ignorance des éléments essentiels leur permettant d'organiser la reprise d'activité. Ce n'est qu'à compter de cette date que la reprise a commencé à être organisée de façon concrète.

Par ailleurs, pour préparer la reprise d'activité, il était nécessaire de s'assurer de la disponibilité des effectifs. Or, cette difficulté n'a pas été suffisamment anticipée et les personnels de justice n'ont été

que très tardivement signalés au ministère de l'Éducation nationale comme devant être prioritaires pour la scolarisation des enfants. L'incidence de l'absence de scolarisation a pu être moindre au moment des PCA, quoique réelle pour les collègues exerçant en matière pénale (parquet/instruction/JLD/ JAP), mais elle a été majeure à la fin du confinement. Il a fallu les interventions répétées des organisations syndicales auprès de la DSJ et du Secrétariat Général pour qu'enfin cette priorité soit reconnue, une semaine après la fin des PCA. Certains collègues ont rencontré encore fin mai de grandes difficultés pour scolariser leurs enfants et n'ont pas pu participer à la reprise d'activité.

## **VII/ Les effets de la crise sanitaire sur le stock d'affaires dans les juridictions et les délais de jugement ainsi que l'analyse des moyens et des mesures envisagés pour le résorber :**

L'année 2020 restera, à n'en pas douter, une année noire pour la Justice, et notamment pour la justice civile, qui ne semble pas compter parmi les priorités du ministère. Après une période de grève de près de deux mois des avocats, un premier confinement et un second confinement, les stocks d'affaires se sont constitués, les délais de convocation se sont aggravés.

Quelques chiffres pour comprendre l'ampleur des conséquences liées à la crise sanitaire :

- 167 sessions d'assises ont été reportées lors du 1er confinement
- Les collègues nous ont tous signalé des stocks d'affaires qui se sont constitués, faute pour les greffiers de pouvoir travailler, seuls les magistrats le pouvant grâce à leur équipement informatique.
- Donc si les décisions étaient rendues, elles n'ont pas pu en temps voulu être traitées par le greffe et sortir en temps réel à destination du justiciable. Il a fallu pour le greffe s'atteler à cette tâche en rentrant.
- Dans de nombreuses juridictions les délais de convocation en matière familiale, activité la plus importante et vitrine d'un tribunal judiciaire (environ 60% du contentieux civil) ont quasiment doublé : à Niort, à Nancy, à Béthune par exemple, le délai est passé de 3 à 6 mois ; à Lille, de 6 à plus de 12 mois, à Bobigny, de 5 à 11 mois ; à Marseille, les délais en matière familiale ne se sont pas aggravés, car priorité a été mise au 1<sup>er</sup> confinement sur le service JAF, avec un équipement de 50 fonctionnaires en ultra portables.
- Les stocks chez les juges des enfants se sont également reconstitués, ce qui ne peut qu'inquiéter à l'aube de l'entrée en vigueur d'une réforme majeure du Code de la justice pénale des mineurs au 30 mars 2021.

S'agissant des moyens et des mesures pour résorber ces retards, les premiers présidents de cour d'appel envoient des juges placés dans les juridictions les plus sinistrées pour aider à résorber le retard ; la politique de recrutement de contractuels promis par le garde des Sceaux est en cours (elle fait d'ailleurs perdre beaucoup de temps aux directeurs de greffe pour l'embauche de personnels non pérennes) et ne concernera en tout état de cause que la justice pénale de proximité, qui n'est pas celle qui a souffert le plus pendant cette période.

Quant aux moyens matériels, l'équipement informatique reste à la peine ; comme indiqué plus haut, d'ici à la fin de l'année seuls 25% des fonctionnaires disposeront d'un ordinateur portable. Le délai moyen de réception d'un ultra portable est de 6 mois après la passation de commande, et encore faut-il ensuite qu'ils soient configurés, puis installés dans les tribunaux par les services administratifs régionaux (SAR) qui sont débordés.

En conclusion, on peut supposer avec un peu d'optimisme que les TJ seront enfin prêts du moins sur le plan matériel, si cela se produit, pour la 3<sup>ème</sup> vague et un 3<sup>ème</sup> re confinement partiel ?



## **VIII /Enseignements et/ou bonnes pratiques en termes d'organisation ou de fonctionnement des juridictions nés de la crise sanitaire à pérenniser :**

Il est impératif de poursuivre l'amélioration de manière significative des outils existants pour permettre une dématérialisation complète des chaînes civile et pénale et pour faciliter les échanges de fichiers volumineux avec les avocats et les autres administrations ou interlocuteurs des magistrats (SPIP, experts...) ; le développement du PPN en cours d'expérimentation est à ce titre de bon augure.

## **IX/ Conséquences de la crise sanitaire sur l'accueil des justiciables, l'accès au droit et le droit des victimes.**

En principe, cet accueil devait être limité au strict nécessaire avec seulement les personnes convoquées, les avocats et la presse. Or, la définition du public susceptible de rentrer dans les juridictions n'a pas été claire et a donné lieu à des interprétations locales différentes, par exemple : problèmes d'accès des victimes en CI, difficulté à mettre en place les distanciations sociales, pas de masques jetables, ni de gel à disposition du public, pas de marquage au sol pour les sens de circulation. Il n'est pas acceptable que de très nombreuses juridictions n'aient pas maintenu d'accueil téléphonique. La communication avec le public était donc quasiment inexistante.

Le bureau de l'USM