

Cour des comptes



LE PLAN DE CONTINUITÉ D'ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS JUDICIAIRES PENDANT LA CRISE SANITAIRE LIÉE À L'ÉPIDÉMIE DE COVID 19

Communication à la commission des finances, de l'économie générale
et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION	15
CHAPITRE I LE MINISTÈRE N'ÉTAIT PAS PRÉPARÉ À UNE CRISE D'UNE TELLE AMPLEUR	17
I - UN MINISTÈRE ET DES JURIDICTIONS PEU PRÉPARÉS À LA GESTION DE CRISE	17
A - Une politique de gestion de crise en cours de définition à la veille de la crise	17
B - Une préparation insuffisamment partagée au sein du ministère	20
C - Une gestion de crise qui n'anticipait que des risques locaux ou limités	22
II - DES PLANS DE CONTINUITÉ D'ACTIVITÉ RESTRICTIFS, BÂTIS DANS L'URGENCE	23
A - Le PCA : un outil de gestion de crise quasi-inexistant avant la pandémie.....	24
B - Un modèle de PCA restrictif et insuffisamment opérationnel.....	25
C - Des PCA qui ont varié selon les juridictions.....	27
III - UNE GESTION DE CRISE LONGUE ET DIFFICILE	28
A - Une mise au ralenti de l'activité des juridictions	28
B - Un pilotage difficile du réseau des juridictions.....	32
C - L'absence d'équipements de protection : un handicap majeur.....	36
IV - UNE PRODUCTION NORMATIVE POUR ENCADRER LE REPLI DE L'ACTIVITÉ	38
A - L'adoption de dispositions normatives : une nécessité juridique.....	38
B - Des règles visant à assurer la sécurité juridique et la continuité de l'activité juridictionnelle	39
C - Des normes de crise qui doivent être mieux anticipées à l'avenir.....	41
CHAPITRE II LE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS A ÉTÉ DÉGRADÉ, MAIS DE FAÇON INÉGALE	47
I - DES EFFECTIFS PRÉSENTS ET DES OUTILS NUMÉRIQUES INSUFFISANTS POUR FAIRE FACE À LA CRISE	47
A - Des personnels disponibles en nombre insuffisant	47
B - Des systèmes numériques ne permettant pas d'assurer la continuité d'activité	53
II - UNE FORTE CHUTE D'ACTIVITÉ MAIS INÉGALE SELON LES LIEUX ET LA NATURE DES CONTENTIEUX	58
A - Déjà fragilisée par la grève des avocats, l'activité des juridictions a brutalement chuté	59
B - Des disparités territoriales et des situations préoccupantes.....	64
C - Certaines juridictions ont sur réagir efficacement.....	70
III - L'ACCÈS À LA JUSTICE ET LA QUALITÉ DE LA RÉPONSE JUDICIAIRE ONT DIMINUÉ	74
A - Des contentieux maintenus dans un format dégradé.....	74
B - Des justiciables éloignés de la justice mais des relais qui ont atténué la situation.....	77

CHAPITRE III L'INSTITUTION JUDICIAIRE PEUT TIRER DE LA CRISE DES LEÇONS UTILES ET ACCÉLÉRER SA TRANSFORMATION	81
I - UNE GESTION DES RISQUES ET UN PILOTAGE DE CRISE À PROFESSIONNALISER	81
A - Un deuxième confinement qui n'a pas interrompu l'activité des juridictions.....	81
B - Une gestion de crise à renforcer et à simplifier.....	83
C - Une doctrine de la continuité d'activité de la justice en temps de crise.....	88
D - Renouveler l'approche méthodologique des PCA, outils essentiels de gestion de crise.....	89
II - DE NOUVELLES PRIORITÉS EN MATIÈRE DE STRATÉGIE NUMÉRIQUE POUR LES JURIDICTIONS.....	92
A - Des ambitions très larges dans un contexte de forte dette numérique.....	92
B - Dès avant la crise, une stratégie ministérielle qui fluctue dans ses objectifs.....	93
C - Une stratégie numérique à réorienter en fonction des leçons de la crise.....	94
III - UNE CRISE SANITAIRE QUI INCITE À ADOPTER DE NOUVELLES MÉTHODES	96
A - Des faiblesses de gestion anciennes dont la crise a accusé l'effet	96
B - Une occasion de faire évoluer les modes d'organisation du travail	98
C - De bonnes pratiques du temps de crise qu'il faut recenser et partager.....	99
CONCLUSION GÉNÉRALE	105
LISTE DES ABRÉVIATIONS	107
ANNEXES	109

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

Sur le fondement de l'alinéa 2 de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le président de la commission des finances de l'Assemblée Nationale a demandé à la Cour des comptes, par lettre du 23 juin 2020, de réaliser une enquête portant sur « le plan de continuité d'activité des juridictions judiciaires face à la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid 19 ».

Par lettre du 6 juillet 2020, le Premier président a informé le président de la commission des finances de l'Assemblée Nationale que sa demande était acceptée. Après un échange avec le député à l'origine de la demande sur ses attentes, une lettre de cadrage signée par le Premier président a été transmise le 27 juillet 2020 au président de la commission des finances fixant le périmètre de l'enquête, les modalités des travaux demandés à la Cour ainsi que la date de transmission du rapport, fixée à la fin avril 2021 (cf. annexe n° 1).

Le 10 juillet 2020, l'enquête a été notifiée par le président de la quatrième chambre de la Cour des comptes à la secrétaire générale du ministère de la justice, au directeur des services judiciaires, à la directrice des affaires criminelles et des grâces, au directeur des affaires civiles et du sceau, à la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse et au directeur de l'administration pénitentiaire.

Outre l'ensemble des directions et services du ministère de la justice, des entretiens avec plusieurs chefs de juridictions, leurs secrétaires généraux (tribunaux judiciaires, cours d'appel, tribunaux de commerce, du conseil de prud'hommes de Paris, conseil d'État, du tribunal administratif de Paris, cour nationale du droit d'asile et Cour de cassation), et directeurs de services de greffe ont été organisés. Les rapporteuses ont procédé à l'audition des conférences nationales des premiers présidents, procureurs généraux, présidents de tribunaux judiciaires et procureurs de la République, des trois principales organisations syndicales de magistrats (Union syndicale des magistrats, syndicat de la magistrature et unités-FO magistrats) et de greffiers. Enfin, l'instruction a été complétée par des entretiens avec France Victimes et les services de la défense des droits.

À compter de la fin du mois d'octobre, les conditions sanitaires n'ont pas permis d'effectuer tous les déplacements au sein des juridictions qui avaient été envisagés par les rapporteuses. Deux déplacements ont pu être réalisés au tribunal judiciaire de Carpentras ainsi qu'au sein de la cour d'appel et du tribunal judiciaire de Bastia. Les autres entretiens avec les chefs de juridictions et directeurs des services de greffe se sont déroulés par visioconférence.

Afin de ne pas surcharger les services du ministère et les juridictions en cette période de gestion de crise, il a été décidé de ne pas adresser formellement de questionnaire général, particulièrement chronophages pour les administrations contrôlées. Seules des demandes de transmission de documents et de données existants ont été sollicitées à l'issue des entretiens réalisés.

**

Le projet de rapport a été délibéré, le 7 avril 2021 par la quatrième chambre présidée par M. Gilles Andréani, et composée de Mme Sophie Moati, présidente de chambre maintenue, M. Dominique Antoine, Mme Isabelle Gravière-Troadec, MM. Yves Rolland et Jacques Ténier, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteuses. Mmes Marie-Aimée Gaspari, conseillère référendaire, Gwladys de Castries et Florence Chaltiel-Terral, rapporteuses extérieures, et en tant que contre-rapporteur Mme Mireille Faugère, conseillère maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 20 avril 2021 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, MM. Andréani et Terrien, Mme Podeur, MM. Charpy et Gautier, présidents de chambre, M. Viola, président de section et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation française.

Synthèse

La crise sanitaire liée à l'épidémie de covid 19 et les décisions prises pour y faire face ont eu des effets sans précédent sur le fonctionnement de l'État et de la société. Les mesures de confinement national ont fortement perturbé le fonctionnement des services publics, qui se sont efforcés d'assurer la continuité de leur activité alors qu'un grand nombre de leurs agents étaient confinés chez eux. L'action du ministère de la justice pour assurer la continuité d'activité des juridictions, objet du présent rapport, s'inscrit dans ce contexte : un grand nombre des choix qu'il a effectués se sont naturellement inscrits dans le cadre de la réponse nationale à la crise.

La présente enquête a permis d'examiner en détail les conditions dans lesquelles le ministère de la justice a fait face à la crise sanitaire en tenant compte de la marge de manœuvre limitée qui était la sienne. Il en ressort tout d'abord que le ministère était mal préparé : ses plans de gestion de crise, en cours de mise au point, n'anticipaient pas une crise d'une telle ampleur. Il en est résulté une interruption du fonctionnement des juridictions pendant le premier confinement, à l'exception des contentieux de plus grande urgence, situation inédite dans l'histoire de la justice. La reprise d'activité a été difficile, marquée par un ralentissement de l'activité, inégal selon les lieux et les catégories de contentieux, et une hausse des stocks d'affaires. Enfin, alors que la crise sanitaire a été un révélateur des faiblesses de gestion anciennes du ministère, elle a été aussi porteuse d'enseignements utiles qui pourraient accélérer la transformation du ministère et l'amélioration de sa gestion.

Le ministère n'était pas préparé à une crise d'une telle ampleur

La préparation aux crises au sein du ministère de la justice était embryonnaire avant la crise sanitaire, alors même que la justice est, aux termes du code de la défense un « secteur d'activité d'importance vitale », dont il faut impérativement chercher à maintenir l'activité en temps de crise. À la veille de la crise, le ministère avait alloué des moyens supplémentaires à sa « politique ministérielle de défense et de sécurité », mais ceux-ci étaient insuffisants et le contenu de sa réponse aux crises n'était pas finalisée lors du déclenchement de la pandémie. Dans ces conditions, au début de la crise sanitaire, la préparation à une crise éventuelle était limitée, très peu partagée dans le réseau des juridictions, à l'exception de certaines d'entre elles, qui notamment en outre-mer, avaient l'expérience de crises locales attachées à des risques spécifiques, ou encore à Paris où une crue centennale de la seine était anticipée.

Les juridictions ont donc été contraintes de bâtir dans l'urgence des plans de continuité d'activité (PCA) alors qu'elles ne maîtrisaient pas cet outil. Afin de soutenir les juridictions dans leur réponse à la crise sanitaire, la direction des services judiciaires a adressé le 2 mars 2020 un PCA-type qui a défini un cadre d'activité pour les juridictions, comportant une liste très limitée de missions essentielles qui devaient être maintenues. Tant cette liste, qui omettait les tribunaux de commerce, que les modalités d'exercice des missions à poursuivre étaient définies de façon restrictive. Ce cadre d'activité ne répondait qu'en partie aux enjeux opérationnels de la continuité d'activité pendant la crise. Dans les faits, les PCA des juridictions se sont caractérisés par une diversité des modalités et des contenus d'activité.

Le caractère inédit de la crise a rendu nécessaire l'adoption rapide, dans les ordonnances de mars 2020, de mesures dérogatoires du droit commun. Nombreuses et bâties dans l'urgence, ces dispositions normatives ont facilité le fonctionnement des juridictions. Néanmoins, certaines d'entre elles, telle que la prolongation automatique de la détention provisoire, ont suscité une insécurité juridique et des contestations de principe. Mieux définies et anticipées, elles pourront constituer pour l'avenir un outil de gestion de crise utile pour le ministère.

L'adaptation de l'activité des juridictions à ces circonstances exceptionnelles a cependant dû tenir compte du fait qu'avant la crise sanitaire, ni les juridictions, ni le ministère, n'avaient procédé au maintien en condition opérationnelle du stock d'équipements de protection. La centralisation par le secrétariat général de l'approvisionnement en masques des juridictions a constitué un défi logistique. Faute d'équipements suffisants et d'une doctrine gouvernementale stabilisée sur la nécessité du port du masque, le ministère a décidé, sur les recommandations du Haut conseil de la santé publique (HCSP), de doter en priorité l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse. Compte tenu des difficultés d'approvisionnement que la France a rencontrées, les premiers masques n'ont pu être livrés aux juridictions qu'au cours du mois d'avril.

Le 15 mars 2020, la ministre a annoncé la fermeture des tribunaux dans un message diffusé à l'ensemble des juridictions. Cela a été la décision la plus marquante de la gestion de la crise par le ministère, qui a démenti dans les faits la qualité de secteur d'activité d'importance vitale attachée au service public de la justice, alors que la finalité d'un plan de continuité d'activité est de garantir, en cas de crise grave, un fonctionnement le plus proche possible des conditions normales. Fortement mobilisé par les questions de ressources humaines et celles, prioritaires, de la protection de la santé des personnels, l'administration centrale n'avait à sa disposition que des moyens limités pour soutenir un réseau de juridictions en grandes difficultés et orienter leurs réponses à la crise.

La question de l'éventuel élargissement de l'activité de certaines juridictions lorsque les conditions locales de sécurité sanitaire auraient pu le permettre, s'est avérée délicate à gérer pour le ministère en raison de positions divergentes des chefs de cour sur ce sujet. En l'état de ces divergences, il a été considéré que les conditions pour un élargissement de l'activité n'étaient pas réunies. L'analyse de l'activité des juridictions par la Cour montre cependant des approches territoriales différenciées, certaines juridictions ayant réussi à élargir le périmètre d'activité prescrit. Au total, après une quasi-suspension de leur activité pendant plus de deux mois, les juridictions ont repris de manière progressive leur activité, laquelle a retrouvé son niveau normal en septembre 2020.

Le fonctionnement des juridictions a été dégradé, mais de façon inégale

Les juridictions se sont heurtées à plusieurs obstacles qui ont entravé la continuité de leur activité. La décision de mise en œuvre des PCA était avant tout guidée par les conditions sanitaires et la volonté du Gouvernement de protéger les citoyens contre le virus, en limitant les interactions. Chaque employeur s'est vu assigner cet objectif et le ministère de la justice n'y a pas dérogé. Les décisions de confinement ont eu pour effet direct de renvoyer l'immense majorité des agents à leur domicile.

Il en est résulté que, lors du premier confinement, les juridictions n'ont pu s'appuyer que sur des personnels volontaires. Or ceux-ci étaient spécialisés sur des types de contentieux ou d'activité particuliers. La contrainte liée au manque de polyvalence constaté tant chez les magistrats que les personnels de greffe n'a pas pu être surmontée. Afin d'éviter cet écueil, il est indispensable que la polyvalence, que le ministère cherche de longue date à développer, devienne une composante normale de l'organisation du travail au sein des juridictions.

Pendant le premier confinement, il n'a pas été possible de remédier aux insuffisances des outils numériques, pour le traitement des contentieux civils notamment, et d'augmenter les possibilités de travail à distance des agents de greffe. Toutefois, certains acquis du plan de transformation numérique du ministère ont évité la paralysie de l'institution : les capacités du réseau VPN ont pu être augmentées et les visioconférences avec l'administration pénitentiaire organisées. Ambitieuse et prometteuse, la procédure pénale numérique, expérimentée depuis 2019 dans les tribunaux judiciaires de Blois et d'Amiens et dont le déploiement a débuté depuis septembre 2020, a révélé une forte valeur ajoutée pour la continuité de l'activité. Largement plus avancée, la maturité numérique des juridictions administratives et des tribunaux de commerce a permis d'assurer une meilleure continuité de leur activité et une plus grande accessibilité aux citoyens.

Les modalités de fonctionnement de l'institution judiciaire entre le premier et le deuxième confinement ont été très différentes. Le premier a entraîné, par un effet quasi automatique, une chute brutale des affaires nouvelles devant les juridictions, de même qu'une diminution significative des crimes et délits constatés. Mais cette situation a eu pour effet de démultiplier l'activité de certains services, dont ceux chargés du contentieux de la détention ou de l'application des peines.

Tous contentieux confondus, la chute d'activité des tribunaux et des cours d'appel pour le seul mois d'avril 2020 est de l'ordre de 70 % à 80 %. La quasi-totalité des conseils de prud'hommes ont cessé leur activité dès le 16 mars 2020 et n'ont repris, pour certains, le traitement des référés qu'à la fin du mois d'avril. En matière pénale, les tribunaux correctionnels ont, pendant la période de confinement, réduit leur capacité de jugement de 82 % par rapport à 2019 et les tribunaux pour enfants de 97 %. Toutefois, ces données nationales dissimulent des disparités territoriales. Ainsi, les tribunaux judiciaires de Besançon et de Carpentras ont pu maintenir en matière civile une capacité de jugement supérieure à la moyenne malgré le confinement.

Par ailleurs, une activité juridictionnelle civile et pénale à faible visibilité s'est aussi déployée grâce au travail réalisé à distance par les magistrats (rédaction de jugements, d'arrêts, de réquisitoires définitifs ou encore d'ordonnances de règlement). Pour le parquet de Paris, la période de confinement a permis d'apurer 80 % du stock des dossiers d'information judiciaire. Enfin, le rebond d'activité (notamment des affaires terminées) observé au sein des tribunaux judiciaires et cours d'appel aux mois de mai, juin et juillet a été favorisé par l'utilisation de la procédure sans audience mise en œuvre de manière volontariste par de nombreuses juridictions telles que les cours d'appel de Paris, Toulouse, Reims ou encore le tribunal judiciaire de Paris.

Grâce à une plus grande culture numérique, certaines juridictions ont pu maintenir un certain niveau d'activité pendant le confinement. Ainsi, grâce à leurs greffes, les tribunaux de commerce ont pu utiliser une solution de visioconférence, pour tenir des audiences à distance notamment de procédures collectives. Au plan national, 760 audiences ont été tenues en

visioconférence entre le 2 avril au 15 mai dont 350 pour le seul tribunal de commerce de Paris. De même, les données d'activité du tribunal administratif de Paris font apparaître au cours de la période de confinement, une baisse des affaires entrantes de 47 % bien moins importante que celles des tribunaux judiciaires civils.

Avec une instruction ministérielle de poursuite d'activité et l'adoption de mesures normatives comparables à celle du mois de mars 2020, le deuxième confinement n'a quasiment eu aucun effet sur le niveau d'activité des juridictions. Le fonctionnement du ministère en temps de crise s'est amélioré, les modalités de confinement plus souples ayant permis d'organiser la présence des personnels sur leur lieu de travail.

La crise sanitaire a eu des conséquences sur la qualité de la justice rendue. Le justiciable a eu des difficultés pour accéder à la justice la réponse pénale a été de plus faible intensité, en raison des réorientations et de l'augmentation des délais de jugement. La fermeture des juridictions a pu conduire à une insuffisante prise en charge de publics sensibles, qu'il s'agisse de personnes vulnérables ou soumises à un suivi particulier en dépit des efforts notables faits pour accorder la priorité aux situations aggravées par la crise, notamment aux violences familiales.

L'institution judiciaire peut tirer de la crise des leçons utiles et accélérer sa transformation

La crise a été un révélateur des faiblesses de gestion anciennes du ministère, qu'il s'agisse de la dispersion du réseau des juridictions, qui complique leur pilotage, de l'insuffisant avancement de sa transformation numérique, ou de la polyvalence limitée des personnels. Les enseignements de la crise sanitaire pourront être d'autant mieux tirés par le ministère qu'ils s'appuieront sur un retour d'expérience exhaustif et détaillé.

La crise sanitaire a conduit le ministère à tester son dispositif de gestion de crise. La gestion de la deuxième phase de la crise sanitaire à l'automne 2020, confirme que le ministère peut améliorer le niveau de sa préparation aux divers risques susceptibles d'interrompre l'activité des juridictions. En application des dispositions du code de la défense, le rôle du haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS) dans la gestion de crise doit être conforté vis-à-vis des autres directions du ministère et la préparation opérationnelle aux crises mieux partagée au sein de l'institution judiciaire. La diversité du fonctionnement des juridictions pendant le premier confinement témoigne de la réactivité, sur le plan local, de nombreux chefs de juridiction et de leurs services, tout en posant question au regard du principe d'égal accès à la justice énoncé par le code de l'organisation judiciaire.

Dans la gestion de la crise, il a vraisemblablement manqué à l'administration centrale une doctrine préalable qui procède d'une analyse approfondie des besoins prioritaires des usagers du service public de la justice pour définir le périmètre de la continuité d'activité des juridictions. À la lumière de la crise sanitaire, le ministère est en mesure d'effectuer cette analyse, pour mieux définir l'office essentiel de la justice en temps de crise.

La crise sanitaire n'a pas été l'occasion pour l'institution judiciaire de s'approprier l'outil du PCA.

La crise a illustré la pertinence des objectifs affichés par le plan de transformation numérique du ministère à savoir la nécessité de disposer de systèmes robustes pour une justice plus efficace, plus lisible et plus accessible. Elle a aussi montré que faciliter l'accès numérique du justiciable à la justice, l'un des axes majeurs du plan, ne suffisait pas à atteindre ces objectifs. Encore faut-il que les moyens mis à la disposition des magistrats et agents de greffe présentent les garanties de permanence, de sécurité et d'accessibilité à distance qui permettent au service public de fonctionner en toutes circonstances.

En aggravant certaines difficultés rencontrées par les juridictions pour absorber leur activité, la crise sanitaire, conjuguée à la grève des avocats du début de l'année 2020, a accru le volume de leurs stocks d'affaires. Dans ces conditions, il importe que la direction des services judiciaires puisse avoir une vision qualitative des stocks d'affaires des juridictions, afin d'allouer les moyens là où les besoins sont les plus pressants. La crise sanitaire fait, enfin, réapparaître la question de l'évaluation de la charge de travail des magistrats, condition nécessaire pour allouer de façon équitable les moyens entre les juridictions. Malgré des avancées réelles, la démarche d'évaluation et de pondération des affaires doit bénéficier d'une nouvelle impulsion dans le contexte issu de la crise.

En élargissant l'accès aux outils de travail à distance, la crise sanitaire a accéléré les usages numériques des magistrats et des agents de greffe qui faisaient défaut lors du premier confinement. Alors qu'en début de crise, quasiment aucun agent de greffe n'était doté d'un ordinateur ultraportable, le ministère affiche début janvier 2021 un taux d'équipement de 50 %. La crise sanitaire aura contribué à une meilleure organisation du travail des agents de greffe en leur ouvrant le bénéfice du travail à distance qui jusqu'ici était réservé aux magistrats.

Dans les juridictions, la crise sanitaire a constitué aussi une période d'innovation sur l'organisation et le fonctionnement de l'activité juridictionnelle. Ces progrès doivent être identifiés au travers d'un recensement et d'une diffusion des bonnes pratiques que le ministère a commencé à mettre en œuvre.

Au-delà de ces divers aspects, la principale leçon à retenir de la crise sanitaire du point de vue du fonctionnement de la justice est qu'une interruption de l'activité judiciaire n'est plus concevable. Dans le cadre du nécessaire retour d'expérience de la crise sanitaire, le ministère doit être à même d'élaborer une doctrine stable et éclairée par l'expérience, de la continuité d'activité attendue de l'institution judiciaire et de mettre en cohérence les textes et ses moyens matériels et humains avec cette exigence. Le fondement de cette doctrine devrait être l'importance vitale que la loi assigne à l'activité du service public de la justice, et que la crise sanitaire a confirmé au-delà des vicissitudes de la réponse que lui a apportée le ministère de la justice.

*
**

À l'issue de ces travaux, la Cour formule les huit recommandations suivantes :

Sur une meilleure anticipation des risques et la professionnalisation de la gestion de crise

- (SG, DSJ, DACS, DACG) Définir une doctrine de la continuité d'activité des juridictions judiciaires et harmoniser les dispositions du code de la défense, du code de l'organisation judiciaire et la politique ministérielle de défense et de sécurité ;

- (SG, DACS, DACG) Établir un outil normatif de continuité d'activité regroupant les dispositions législatives et réglementaires susceptibles d'être adoptées et mises en œuvre en temps de crise pour faciliter le fonctionnement des juridictions judiciaires ;
- (SG) Adopter une démarche intégrée de gestion des risques et de gestion de crise en rapprochant les travaux de retour d'expérience de la crise à mener par le haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS) avec les travaux de maîtrise des risques stratégiques du ministère au niveau central comme territorial ;
- (SG) Dans la perspective d'une carte judiciaire rénovée, renforcer par des moyens adaptés l'échelon des cours d'appel de zone afin qu'elles puissent remplir les rôles qui leur sont dévolus par la politique ministérielle de défense et de sécurité ;
- (SG) Conforter la position du haut fonctionnaire de défense et de sécurité du ministère dans la gestion des risques et de crise en renforçant les moyens alloués à la cellule HFDS et en refondant, sous son autorité, les PCA des juridictions judiciaires selon une méthodologie renouvelée tout en veillant, au moyen d'actions d'accompagnement et de formation, à l'appropriation de cet outil de gestion de crise par les chefs de juridictions ;
- (SG, DSJ) Favoriser la polyvalence des personnels des juridictions judiciaires en prévoyant dans les plans de continuité d'activité la constitution d'équipes de magistrats et d'agents de greffe susceptibles d'être mobilisées sur d'autres contentieux et services en cas de crise.

Sur l'amélioration de l'organisation du travail au sein des juridictions

- (DSJ) : Entamer dès 2021 une expérimentation de l'évaluation de charge de travail des magistrats des services de l'application des peines et du parquet et accompagner ces travaux d'une réflexion sur les outils numériques nécessaires ;
- (DSJ) Conduire en 2021 un retour d'expérience de la crise sanitaire intégrant une revue des bonnes pratiques développées par les juridictions.

Recommandations

1. Établir un outil normatif de continuité d'activité regroupant les dispositions législatives et réglementaires susceptibles d'être adoptées et mises en œuvre en temps de crise pour faciliter le fonctionnement des juridictions judiciaires (*SG, DACS, DACG*).
2. Adopter une démarche intégrée de gestion des risques et de gestion de crise en rapprochant les travaux de retour d'expérience de la crise à mener par le haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS) avec les travaux de maîtrise des risques stratégiques du ministère au niveau central comme territorial (*SG*).
3. Dans la perspective d'une carte judiciaire rénovée, renforcer par des moyens adaptés l'échelon des cours d'appel de zone afin qu'elles puissent remplir les rôles qui leur sont dévolus par la politique ministérielle de défense et de sécurité (*SG*).
4. Définir une doctrine de la continuité d'activité des juridictions judiciaires et harmoniser les dispositions du code de la défense, du code de l'organisation judiciaire et la politique ministérielle de défense et de sécurité (*SG, DSJ*).
5. Conforter la position du haut fonctionnaire de défense et de sécurité du ministère dans la gestion des risques et de crise en renforçant les moyens alloués à la cellule HFDS et en refondant, sous son autorité, les plans de continuité d'activité des juridictions judiciaires selon une méthodologie renouvelée tout en veillant, au moyen d'actions d'accompagnement et de formation, à l'appropriation de cet outil de gestion de crise par les chefs de juridictions (*SG*).
6. Favoriser la polyvalence des personnels des juridictions judiciaires en prévoyant dans les plans de continuité d'activité la constitution d'équipes de magistrats et d'agents de greffe susceptibles d'être mobilisées sur d'autres contentieux et services en cas de crise (*SG, DSJ*).
7. Entamer dès 2021 une expérimentation de l'évaluation de charge de travail des magistrats des services de l'application des peines et du parquet et accompagner ces travaux d'une réflexion sur les outils numériques nécessaires (*DSJ*).
8. Conduire en 2021 un retour d'expérience de la crise sanitaire intégrant une revue des bonnes pratiques développées par les juridictions (*DSJ*).

Introduction

Au quotidien, l'activité de la justice est caractérisée par l'accomplissement d'une grande diversité de missions et une production de masse. La justice civile produit 2,3 millions de décisions par an, la justice pénale 820 000, et les parquets traitent 4 millions d'affaires. Cette activité est sans commune mesure avec la justice administrative, par exemple, qui traite environ 250 000 affaires par an. La justice, à travers la Cour de cassation, les 36 cours d'appel, 164 tribunaux judiciaires, 285 tribunaux de proximité, 210 conseils de prud'hommes, et 136 tribunaux de commerce, est un lieu d'interactions, de débats, où l'oralité et la publicité sont privilégiées. Les 33 726¹ personnels judiciaires, magistrats, greffiers et fonctionnaires qui composent ces juridictions participent chacun à la mise en œuvre de ce service.

C'est à l'aune de ce contexte et des décisions gouvernementales prises pour faire face à la crise et auxquelles le ministère et les juridictions devaient se conformer, que l'impact de la crise peut être analysé. La limitation drastique des rassemblements de personnes a d'abord eu un effet sensible sur le nombre de saisines de l'institution, qui, du fait des mesures de confinement s'est rapidement tari. En parallèle, la garde des sceaux prenait, le 15 mars, une décision de fermeture des tribunaux avec la seule continuité des contentieux jugés essentiels. Déjà réduite par la grève des avocats en début d'année 2020, l'activité juridictionnelle a dû reposer, pendant plusieurs mois, sur 10 % à 20 % de l'effectif des personnels judiciaires. Dans ces conditions, l'activité juridictionnelle a été très fortement réduite mais elle n'a pas pour autant cessé.

L'objet de la présente enquête est d'examiner les conditions dans lesquelles le ministère et les juridictions ont fait face à cette crise sanitaire sans précédent et quels ont été ses effets sur le niveau d'activité et le fonctionnement de l'institution.

En premier lieu, le rapport expose les difficultés rencontrées par le ministère pour organiser dans l'urgence la continuité d'activité de son réseau de juridictions. En deuxième lieu, alors que les conditions de fonctionnement des juridictions ont été vivement critiquées pendant le premier confinement, le présent rapport livre, à l'aune des contraintes internes et externes ayant pesé tant sur le ministère que sur les juridictions, une analyse de leur d'activité et de leur fonctionnement. Enfin, l'enquête montre que si cette crise sanitaire a agi comme un révélateur d'anciennes faiblesses de gestion du ministère, elle constitue aussi un facteur d'accélération de sa transformation sur lequel il peut s'appuyer.

¹ Chiffres clés de la justice – SDSE – 2020.

Chapitre I

Le ministère n'était pas préparé à une crise d'une telle ampleur

Le ministère et les juridictions ont été contraints d'organiser dans l'urgence la continuité de leur activité. La gestion centralisée de la crise a conduit à la définition d'un cadre restrictif d'activité pour les juridictions. Une importante production normative a été rendue nécessaire pour atténuer les effets du ralentissement de l'activité juridictionnelle.

I - Un ministère et des juridictions peu préparés à la gestion de crise

Malgré une ambition forte en matière de gestion des risques et de crise, le ministère n'a pas eu le temps de mettre en œuvre avant la crise sanitaire la politique dont il s'était doté. Par manque de préparation, il s'est appuyé sur une culture de la gestion de crise essentiellement locale ou attachée à des risques spécifiques.

A - Une politique de gestion de crise en cours de définition à la veille de la crise

La préparation aux crises du ministère de la justice était faible avant la crise sanitaire. Secteur d'activité d'importance vitale, le ministère s'était pourtant doté d'une politique de défense et de sécurité ambitieuse mais elle n'avait pas encore été mise en œuvre au début de la crise sanitaire.

1 - Une ambition forte en matière de gestion des risques et de crise

En application des dispositions de l'article L. 1332 du code de la défense, le premier ministre a institué un « *secteur d'activité d'importance vitale des activités judiciaires* » (SAIVAJ)². La sécurité des activités d'importance vitale fait l'objet de nombreuses

²Un glossaire de la terminologie associée aux activités d'importance vitale est présenté en annexe 2.

réglementations à travers, d'une part, le code de la défense³ et, d'autre part, une instruction générale interministérielle n°6600 du 14 janvier 2014 qui précise les modalités d'application de ces textes. À ce titre, le ministre de la justice est un acteur à part entière dans le fonctionnement de la cellule interministérielle de crise (CIC).

Gestion des risques et gestion de crise

Le niveau de préparation à une crise, et plus particulièrement à une crise systémique comme l'est la crise sanitaire de la covid 19, dépend à la fois de la capacité à anticiper les risques et de la compétence en gestion de crise. La notion de gestion des risques se rapporte au processus en amont de la crise, qui vise soit à la prévenir soit à en réduire les conséquences. La gestion de crise intervient, quant à elle, au moment de la crise et désigne toutes les mesures prises de protection des biens et personnes et de maîtrise de la situation. Sur ces deux aspects, le niveau de préparation du ministère de la justice et des juridictions était faible avant la mise en œuvre du premier confinement.

Le ministre de la justice doit, toujours au titre du code de la défense⁴, « *assurer en toutes circonstances l'activité pénale ainsi que l'exécution des peines* ». Le SAJAV comporte d'autres missions présentées dans la politique ministérielle de défense et de sécurité (PMDS) dont la dernière version date de 2016⁵ et qui sont les suivantes :

La continuité du règlement des litiges, en privilégiant la permanence de l'accès au juge des référés, et la prise en charge des contentieux les plus urgents ;

- La continuité de la protection des personnes particulièrement vulnérables ;
- La continuité des missions liées aux services de placement et aux permanences éducatives ;
- La continuité de l'activité consultative du Conseil d'État et de l'activité des juridictions administratives liées aux procédures d'urgence et à la protection des libertés fondamentales.

Le ministère a décidé de désigner toutes ses directions⁶ « opérateurs d'importance vitale » (OIV). Cette décision emporte des conséquences sur les exigences pour la protection de ces opérateurs. Ils doivent, ainsi que les points d'importance vitale (PIV) qui s'y rapportent, être protégés et sécurisés en priorité et en toutes circonstances pour permettre leur résilience face à la crise.

Le ministre de la justice a donc une responsabilité particulière s'agissant de la continuité et de la protection de ses missions et la met en œuvre de manière indépendante à travers une politique ministérielle de défense et de sécurité très ambitieuse qui cherche à embrasser l'ensemble des sujets de défense et de sécurité. Elle se traduit par un document, de près de 200 pages, qui fixe des objectifs à la fois dans l'anticipation des risques et des menaces mais également dans la capacité à gérer les crises.

³ Articles R.1332-1 à 1332-42 pris sur le fondement des articles L.1332-1 à 1332-7.

⁴ Article 1142-7 du code de la défense.

⁵ Arrêté du 18 août 2016 portant approbation de la politique ministérielle de défense et de sécurité.

⁶ Le ministère a décidé de désigner, pour la mise en œuvre des missions relevant du SAJAV, les opérateurs d'importance vitales (OIV) suivants : le secrétariat général du ministère (SG), la direction des services judiciaires (DSJ) à laquelle sont associées la direction des affaires civiles et du Sceau (DACS) et la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), au titre du réseau des juridictions judiciaires, la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) et le Conseil d'État pour lui-même et les autres juridictions administratives.

Par ailleurs, à la faveur de la mise à jour de la circulaire relative à l'organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures du 1^{er} juillet 2019⁷, le ministère de la justice prend une part plus importante dans la gestion de ces crises. Sa cellule de crise est désormais pleinement intégrée au schéma gouvernemental de gestion de crise, son activation étant systématique, ce qui n'était pas le cas auparavant. La crise sanitaire liée à l'épidémie de covid 19 a été la première occasion de mettre en œuvre ces nouvelles dispositions.

2 - Une réponse faible et tardive pour faire face à la crise sanitaire

La mise en œuvre de la politique de défense et de sécurité (PMDS) d'un ministère repose, d'une part, sur les personnes en charge et, d'autre part, sur la compétence spécifique de l'ensemble des agents du ministère, adaptée en fonction de leurs responsabilités. Le secrétaire général du ministère, responsable de la mise en œuvre de la PMDS en tant que haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS), a ainsi pour objectif de protéger les activités du ministère en toutes circonstances et *a fortiori* en temps de crise. Pour remplir ces missions, il dispose d'un adjoint et d'une cellule. Or, jusqu'en 2019 les effectifs de cette cellule étaient limités et le recrutement de l'actuel HFDS adjoint est intervenu en avril 2019 après une vacance de poste de 8 mois.

Dès son arrivée, le HFDS adjoint a posé un diagnostic sur la maturité du ministère dans ses responsabilités en matière de défense et de sécurité et établi une feuille de route en février 2020, soit un mois avant le premier confinement et dont les axes étaient les suivants :

- mettre en place la capacité d'armer une structure de gestion des situations de crise et d'urgence ;
- acculturer l'ensemble des agents du ministère de la justice à l'anticipation et à la gestion de crise, en concevant un programme d'accompagnement en partenariat avec les structures de formation du ministère ;
- stabiliser l'organisation de la cellule et sa mémoire.

En fin d'année 2019, huit agents composaient la cellule HFDS et trois recrutements supplémentaires ont pu être réalisés début 2020. Si cet effort est notable, il est encore loin de la cible estimée à 20 agents pour mettre en œuvre la feuille de route. Cet objectif apparaît cohérent avec les ambitions de la PMDS évoquées précédemment et le fait que le ministère de la justice ait choisi d'assurer en propre sa gestion de crise (cf. *infra*). Par comparaison, et toutes proportions gardées, les effectifs dédiés à la politique de défense et de sécurité du ministère de l'intérieur sont estimés à 150 agents, ceux du ministère de la transition écologique et solidaire à 80 et ceux des ministères sociaux à 60.

Malgré ce diagnostic, l'élaboration d'une feuille de route et le renforcement de la cellule HFDS, le niveau de préparation du ministère avant la crise sanitaire était insuffisant. Au-delà de l'objectif de renforcement de la gestion de crise, l'analyse des risques stratégiques ne fait pas partie de la démarche d'anticipation du ministère. Celui-ci a amélioré ces dernières années l'appréciation des risques à travers la formalisation d'une carte, mais celle-ci est davantage tournée vers les risques financiers (cf. chapitre III-I).

⁷ Circulaire du 1^{er} juillet 2019 relative à l'organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures, n°6095/SG.

B - Une préparation insuffisamment partagée au sein du ministère

1 - Des responsabilités de gestion de crise peu affirmées

Le code de la défense précise que pour l'exercice de leurs missions, les HFDS ont autorité sur l'ensemble des directions et services du ministère et qu'ils disposent en propre d'un service spécialisé de défense et de sécurité. Le positionnement du secrétaire général au sein du ministère de la justice est toutefois limité, à la fois par le rôle des autres directions du ministère mais également par les moyens dont il dispose pour assurer cette mission.

D'autres acteurs interviennent pour la gestion de crise sans que l'articulation entre eux ne soit prévue. Ainsi, en matière de gestion de crise des systèmes d'information, le service du numérique du secrétariat général dispose, en situation de crise, d'une autorité fonctionnelle sur l'ensemble des ressources humaines et techniques du ministère en matière de systèmes d'information et de communication.

La répartition des responsabilités de gestion de crise au sein de l'administration centrale entre le HFDS d'une part, la DSJ, la DACS et la DACG d'autre part, est à certains égards ambiguë. Signe d'une insuffisante articulation, la DACG a diffusé, en 2015, une circulaire relative aux équipements en salles de crise des juridictions, qui prévoit l'activation de la cellule de crise à fin de remontée d'informations des parquets.

Au niveau territorial, le ministère de la justice décline l'indépendance de sa politique de défense et de sécurité puisqu'il fait exception à la réglementation qui veut que le préfet de zone de défense et de sécurité soit « *le délégué des ministres dans l'exercice de leurs attributions en matière de défense et de sécurité* ». Le ministère de la justice bénéficie d'un régime *sui generis* prévu à l'article R122-24 du code de la sécurité intérieure⁸. Introduite en 2013, cette disposition est précisée par un arrêté fixant la liste des cours d'appel de zone de défense et de sécurité (CAZDS)⁹. De création récente et avec une prise en main très variable en fonction des responsables de zones, ces cours d'appel ne disposaient pas toutes des moyens nécessaires à l'exercice des missions ni de la légitimité pour les assurer, ce réseau étant d'ailleurs largement méconnu des juridictions de première instance. Créé pour mettre en œuvre les missions de défense et de sécurité, le réseau des chargés de mission zonaux placés auprès de chaque cour d'appel de zone de défense, est disparate. Certaines cours d'appel de zone de défense, notamment en outre-mer, n'avaient désigné aucun chargé de mission et d'autres étaient dans l'incapacité, avant la crise, d'identifier si ceux-ci avaient les compétences nécessaires.

⁸ Par dérogation aux dispositions de l'article R. 122-20, le garde des sceaux, ministre de la justice, établit par arrêté la liste des cours d'appel de zone de défense et de sécurité dont les chefs de cour sont chargés d'exercer les fonctions d'autorités correspondantes du ministre auprès du préfet de zone de défense et de sécurité. Par dérogation aux dispositions des articles R. 122-21, R. 122-22 et R. 122-25, ces autorités animent et coordonnent la préparation et la mise en œuvre des politiques de défense et de sécurité des activités judiciaires et veillent à leur cohérence avec le dispositif zonal.

⁹ Arrêté du 6 mars 2017 fixant la liste des cours d'appel de zone de défense et de sécurité. 11 cours d'appel de zones de défense et de sécurité sont listées : Douai pour la zone Nord, Paris pour la zone Paris, Rennes pour la zone Ouest, Bordeaux pour la zone Sud-Ouest, Aix-en-Provence pour la zone Sud, Lyon pour la zone Sud-Est, Metz pour la zone Est, Fort-de-France pour la zone Antilles-Guyane, Saint-Denis de la Réunion pour la zone Sud de l'océan indien, Nouméa pour la zone Nouvelle-Calédonie et Papeete pour la zone Polynésie Française.

Constituée de trois instances, la gouvernance associée à la préparation de crise était peu active :

- un comité national de défense et de sécurité des activités judiciaires (CNDSAJ) pour le niveau stratégique ;
- un comité de pilotage de défense et de sécurité (CPDS) pour le niveau opérationnel ;
- des comités zonaux de défense et de sécurité (CZDS) pour le niveau territorial.

Le CNDSAJ¹⁰ n'a pas été réuni depuis 2016. Les crises qui se sont succédé fin 2019 (grève des transports, grève des avocats) ont eu pour effet d'annuler la réunion programmée en fin d'année. Si les CPDS avaient lieu régulièrement, il n'entrerait pas dans leurs compétences de valider les orientations stratégiques, mission dévolue au CNDSAJ. Les premiers comités zonaux n'ont été réunis pour la première fois qu'en octobre 2018 mais dans quelques zones seulement.

2 - Un niveau de préparation à la gestion de crise limité

Le ministère de la justice et les juridictions ont été confrontés à de nombreuses crises, qu'elles soient nationales ou locales (cf. chapitre I-I-C). Des retours d'expérience ont pu conduire le ministère à prendre des mesures particulières comme la création du parquet national anti-terroriste après les attentats de 2015. Certains services ont développé une véritable expertise sur des segments de la gestion de crise comme la prise en charge des victimes d'accidents collectifs par le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV).

Toutefois, les leçons de l'expérience passée n'ont pas été suffisamment tirées. Au début de la crise sanitaire, le ministère avait une méconnaissance globale du risque pandémique. La mémoire des plans pandémie de 2009 liés à l'épidémie de grippe H5N1 était perdue. Plus largement, les plans gouvernementaux de réponse aux crises qu'ils soient nationaux (plan Ebola, les différents plans pirate) ou territoriaux (plan particulier d'intervention (PPI), plan organisation de la réponse de sécurité civile (ORSEC), plan d'organisation du système de santé en situation sanitaire exceptionnelle (ORSAN) n'avaient pas fait l'objet d'une appropriation suffisante par l'administration centrale. La secrétaire générale fait valoir à cet égard que ce travail est en cours et relève de la feuille de route du HFDS.

Réuni pour la première fois en juillet 2019 avec pour objectif de doter le ministère d'un dispositif professionnalisé de gestion de crise, un groupe de travail a dressé le constat d'un manque de moyens très important illustré par plusieurs exemples :

- le manque de moyens de communication en temps de crise : le ministère ne dispose pas de réseau permettant la téléalerte et le rappel des agents en temps de crise. Bien identifié dans le cadre des comités de pilotage de défense et de sécurité, aucune réponse concrète n'avait pu être apportée avant la crise sanitaire. L'état des lieux des outils était même plutôt sévère puisqu'il avait été constaté que certains secrétaires généraux de juridiction ne disposaient pas des moyens leur permettant de relever leurs messages professionnels en mobilité ;

¹⁰ Selon la PMDS, le CNDSAJ rassemble les autorités qualifiées des OIV, les chefs de CZDS et les représentants des échelons zonaux des OIV. Il est réuni en tant que de besoin pour valider une stratégie par exemple.

- l'absence de réponse au besoin de formation : La cellule HFDS n'avait pas, avant la crise, de carte des personnels formés à la gestion de crise lui permettant de s'appuyer sur des compétences déjà établies. Le niveau de formation des personnels était qualifié de « faible ». Une formation proposée par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) relative à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans de continuité d'activité avait suscité l'intérêt de 260 agents du ministère pour deux places finalement attribuées et le transfert de compétences en interne n'avait pas pu être organisé ;
- l'absence globale d'outils de gestion de crise et notamment les plans obligatoires liés à l'activité d'importance vitale de type plan de sécurité d'opérateur (PSO), plan particulier de protection (PPP) et d'outils de type plans de continuité d'activité (PCA) ou plans de reprise d'activité (PRA) y compris dans le domaine informatique où cette pratique est normalement plus fréquente.

Aucune politique d'exercices de gestion de crise n'était formalisée et le ministère a participé de manière inégale aux exercices organisés sous l'égide du SGDSN. Le dernier exercice du SGDSN fut néanmoins l'occasion pour le ministère de la justice de tester sa capacité de gestion de crise. Cet exercice intitulé « Exercice Variole » a eu lieu en septembre 2019 et avait pour but de valider un nouveau plan gouvernemental de réponse à une réintroduction de la variole, virus très actif avec des conséquences significatives dans tous les secteurs d'activité. Cet exercice a permis de mettre en place, pour la première fois, la cellule de crise ministérielle et donc de tester l'organisation de ce qui serait la future cellule de crise covid¹¹, mais le ministère n'a pas disposé du recul suffisant pour en tirer les enseignements et mettre en œuvre des actions de remédiation avant la crise.

C - Une gestion de crise qui n'anticipait que des risques locaux ou limités

Au niveau des juridictions, l'acculturation à la gestion de crise est inégale en fonction des expériences passées des magistrats et des contextes particuliers. Le cas des juridictions d'outre-mer est à cet égard intéressant.

La préparation aux crises des juridictions d'outre-mer

Les juridictions d'outre-mer étaient davantage sensibilisées à la gestion des risques **grâce** à l'élaboration de cartes spécifiques et locales sur la base des données mises à jour par les **préfectures** au sujet des risques majeurs. Cette sensibilisation **concerne** l'ensemble des personnels de la juridiction du fait de l'impact des événements climatiques sur leur vie professionnelle comme personnelle. Des consignes précises sur les conduites à tenir leur sont d'ailleurs délivrées.

La préparation à ce type de crise par l'approche globale reliant les impacts sur la vie professionnelle et personnelle pouvait avoir des similitudes avec une préparation à une crise pandémique. Le PCA de la cour d'appel de Basse-Terre, par exemple, décrit une posture de vigilance de l'ensemble des agents avec pour objectif qu'ils se tiennent informés d'une éventuelle crise et connaissent à l'avance la conduite à tenir.

¹¹ La cellule situation anticipation (CSA) du ministère de la justice, pilotée par le HFDS a été constituée le 6 mars 2020. Elle est l'interface et le miroir de la cellule interministérielle de crise (CIC) pour le ministère.

Les juridictions parisiennes sont sensibilisées à la gestion du risque inondation. Le plan gouvernemental « crue de la Seine » a fait l'objet d'adaptations locales de la part des juridictions. La préparation à ce type de crise avait d'ailleurs soulevé, lors des CPDS de janvier et février 2019, le sujet du télétravail qui était considéré comme une option difficilement envisageable en l'état des équipements disponibles, alors que cette possibilité était de nature à assurer la continuité de l'État. Un exercice de gestion de crise sur le risque inondation a été réalisé en novembre 2019 et la cellule de crise de la cour d'appel de Paris s'est réunie à plusieurs reprises avant la crise sanitaire, en décembre 2019 pour faire face à la grève des transports puis en janvier et février 2020 lors de la grève des avocats.

La menace liée aux attentats terroristes mais plus largement liée à la dangerosité de certains prévenus a depuis longtemps constitué un champ d'action pour les juridictions à travers la sécurisation des tribunaux et la gestion de crise associée à un événement de cette nature. Les plans Vigipirate successifs ont été l'occasion de penser la gestion de crise face à cette menace particulière et ont permis une sensibilisation et une réflexion sur les conduites à tenir en cas d'attaque terroriste par exemple.

La présence de tribunaux considérés comme points d'importance vitale dans le réseau judiciaire a également nécessité la mise en place de plan particuliers de protection. Même si ces démarches n'ont pas été menées partout jusqu'à leur terme, elles ont pu constituer le socle d'une réflexion commune sur les modes de fonctionnement dégradés en temps de crise. Sans instruction nationale claire et sans suivi formalisé, ces réflexions reposaient largement sur l'intérêt porté par les chefs de juridiction à ces sujets et sur leur capacité à dégager du temps et des moyens pour les mettre en œuvre dans un contexte général où le flux d'activité juridictionnelle ne permet pas, la plupart du temps, d'engager des chantiers de cette nature. De plus, la gestion de crise affectant la sûreté d'un établissement est généralement de très forte intensité mais courte et localisée et les logiques de gestion de crise à l'œuvre divergent, pour la plupart, d'une gestion de crise longue et affectant la totalité de l'environnement.

En raison des missions qu'elles exercent, les juridictions sont et seront confrontées à des crises métier. Leur gestion constitue une expérience sur laquelle elles peuvent s'appuyer pour mieux se préparer à d'autres crises.

II - Des plans de continuité d'activité restrictifs, bâtis dans l'urgence

Au début du mois de mars 2020, les juridictions, dont la quasi-totalité ne disposait pas de plan de continuité d'activité, ont dû l'élaborer dans sur la base d'une trame adressée par la direction des services judiciaires. Cet exercice a abouti à des documents prévoyant de continuer l'activité de façon très restreinte, peu opérationnels et caractérisés par une certaine hétérogénéité.

A - Le PCA : un outil de gestion de crise quasi-inexistant avant la pandémie

Si en application de l'article L. 2151-4 du code de la défense, les plans de continuité d'activité (PCA) sont une obligation pour les opérateurs d'importance vitale, le plan gouvernemental de prévention et de lutte contre la pandémie grippale préconisait, dès 2009, une démarche anticipative passant par l'élaboration d'un PCA au sein de l'ensemble des administrations de l'État et de ses établissements.

Par une note du 3 août 2018¹² adressée aux directions du ministère de la justice ainsi qu'à l'ensemble des chefs des cours d'appel de zone de défense et de sécurité (CAZDS), le HFDS engageait une première démarche en préconisant que les juridictions soient dotées d'un PCA. La très faible acculturation des juridictions à la gestion de crise, l'absence de véritables équipes dédiées au sein des CAZDS ainsi qu'un accompagnement insuffisant de cette démarche n'ont vraisemblablement pas permis à cette première initiative d'aboutir.

Début mars 2020, la grande majorité des juridictions – sauf celles confrontées à des risques locaux spécifiques - ne disposait pas de PCA pour affronter la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid 19.

Les plans de continuité d'activité : un outil de gestion de crise qui s'inscrit dans une démarche de résilience

En 2013, le SGDSN a lancé un processus de révision des directives nationales de sécurité avec l'objectif d'inciter les opérateurs à se préparer à faire face à toutes sortes de crises susceptibles d'affecter leur personnel, leurs locaux, leurs réseaux et leurs installations de production en élaborant des plans de continuité d'activité (PCA). Les PCA sont des documents de planification et de résilience (capacité à surmonter les chocs traumatiques). En ce sens, ils ne constituent pas des documents de sécurité ou de protection mais visent à armer les entités qu'ils concernent face aux risques d'interruption, de cessation d'activité ou de troubles ayant des conséquences sur leur fonctionnement normal. Outil d'organisation du travail, de mobilisation des ressources et des moyens en temps de crise, selon le guide du SGDSN, un PCA doit comprendre :

- les objectifs et obligations de l'organisation, ce qui inclut la liste des activités essentielles ainsi que la liste des processus clés, nécessaires au fonctionnement de celles-ci ;
- une liste graduée des risques en probabilité d'occurrence et en gravité d'impact pour la continuité d'activité (une pandémie grippale, une crue, une destruction d'un site, une paralysie des systèmes d'information...) pour définir les risques prioritaires ;
- la stratégie de continuité d'activité qui précise pour chaque activité essentielle, les niveaux de service retenus et les durées d'interruption maximales admissibles pour ces différents niveaux de service ;
- les ressources, notamment humaines (identification des positions de travail pour la continuité des activités essentielles) et procédures permettant d'atteindre les objectifs, en tenant compte des ressources critiques qui peuvent avoir été perdues jusqu'à la reprise de la situation normale ;
- la stratégie à adopter vis-à-vis des partenaires ;
- des processus d'évolution du plan au moyen d'exercices et de retour d'expérience.

¹² À cette note était annexé un document intitulé « trame type de PCA » qui fournissait des indications méthodologiques sur le contenu des PCA (contexte, stratégie de continuité d'activité, description du rôle des différents responsables, dispositif de gestion de crise, reprise d'activité et maintenance opérationnelle des PCA).

B - Un modèle de PCA restrictif et insuffisamment opérationnel

Le 2 mars 2020, la section sûreté de la direction des services judiciaires¹³ a adressé aux chefs de cour, en vue de leur diffusion sur leur ressort, un PCA-type pour la crise sanitaire afin de les guider dans l'exercice d'élaboration de ce document¹⁴.

Le PCA-type définit quatre catégories de missions considérées comme essentielles : l'activité pénale essentielle au maintien de l'ordre public, les référés, le traitement et jugement des contentieux civils ayant un caractère d'urgence, la protection des personnes les plus vulnérables et les missions liées au placement des mineurs. Au sein de ces catégories, le PCA décline les missions essentielles suivantes :

- les audiences de cours d'assises ; les audiences correctionnelles et audiences de comparution immédiate ;
- les présentations devant le juge d'instruction et le juge des libertés et de la détention ;
- les permanences du tribunal pour enfants, l'assistance éducative d'urgence ; les audiences du juge des enfants ;
- les audiences du juge de l'application des peines ;
- les permanences du parquet ;
- les audiences auprès d'un juge des libertés et de la détention civile (hospitalisation sous contrainte, rétention des étrangers) ;
- les référés devant le tribunal judiciaire visant l'urgence, les mesures urgentes relevant du juge aux affaires familiales (notamment immeubles menaçant ruine, éviction conjoint violent dans le cadre d'une ordonnance de protection) ;
- les référés prudhommaux ;
- la réception des actes d'appel.

Le PCA-type prévoyait l'identification des personnes ressources et des moyens (immobiliers, informatiques...) nécessaires à la continuité d'activité ainsi que la composition de la cellule de crise.

En visant l'activité pénale urgente, le PCA-type se situe en-deçà des exigences de l'article L.1142-7 du code de la défense qui dispose « *Le ministre de la justice assure en toutes circonstances la continuité de l'activité pénale ainsi que l'exécution des peines* ». Mais, l'inclusion de contentieux civils marque un choix d'aller au-delà de ces dispositions légales.

Bâti dans l'urgence par l'administration centrale, la démarche de la DSJ et le PCA-type appellent plusieurs observations :

- les tribunaux de commerce (TC) et les conseils de prud'hommes (CPH) n'ont pas été formellement destinataires de cette trame ;

¹³ La PMDS prévoit que la direction des services judiciaires a pour mission l'organisation et le bon fonctionnement de toutes les juridictions judiciaires.

¹⁴ Dans le même temps, un PCA relatif aux missions essentielles des services administratifs régionaux a été adressé aux chefs de cours d'appel.

- bien que présentée comme adaptable, la liste des missions essentielles était incomplète, selon certains chefs de juridictions et le rapport de l'inspection générale de la justice sur la mission d'appui au retour d'expérience des PCA. Elle omettait plusieurs activités ou contentieux prioritaires pour les juridictions tel que le contentieux des majeurs protégés (tutelles) ou encore les procédures devant le tribunal de commerce. Par ailleurs, en matière civile, la notion de « *référés visant l'urgence* » est apparue mal formulée. D'une part, elle aboutissait à retenir des dossiers dont l'urgence réelle pouvait être contestable ; d'autre part, elle n'incluait pas les autres procédures civiles urgentes telles que les assignations à jour fixe ou encore les requêtes auprès du président du tribunal judiciaire¹⁵. La direction des services judiciaires fait valoir que la circulaire relative aux ordonnances prises en matière civile, adressée avec la direction des affaires civiles et du sceau le 26 mars 2020, précisait que les dispositions et facilités procédurales adoptées dans le cadre de la crise sanitaire pouvaient être utilisées « *pour un certain nombre de contentieux signalés par les juridictions comme les majeurs protégés, les requêtes du juge de l'exécution présentant un caractère d'urgence, les procédures à jour fixe, les ordonnances sur requêtes ou le contentieux lié aux funérailles* » ;
- enfin, bâti sur la seule notion de contentieux essentiels, la trame n'appréhendait pas les dispositifs nécessaires au bon fonctionnement de la justice tels que l'accueil du justiciable, les relations avec les barreaux, le fonctionnement des bureaux d'aide juridictionnelle ou de l'aide aux victimes qui tous, pourtant, participent de la continuité du service de la justice.

Au plan méthodologique, ce PCA ne répondait pas aux exigences posées par la politique ministérielle de défense et de sécurité qui prévoit que le PCA a pour finalité de « *garantir un fonctionnement au plus proche que possible des conditions normales en cas de crise grave* » et doit « *définir les missions prioritaires des services et fixer de manière proportionnée les effectifs pour assurer ces dernières* ». Le PCA-type ne déclinait aucune organisation différenciée de la continuité d'activité en fonction de la durée de la crise, de l'évolution de la pandémie et du nombre de magistrats et fonctionnaires mobilisables. Cette trame a conduit d'emblée à une conception restrictive et rigide de la continuité d'activité.

Le ministère a tenu à indiquer à la Cour que les PCA avaient été conçus comme un socle minimum adaptable à un moment où de nombreuses juridictions exprimaient le souhait d'un arrêt total d'activité. Important dans la compréhension de la démarche du ministère, cet éclairage renvoie toutefois au principe d'égal accès à la justice prévu par le code de l'organisation judiciaire mais aussi à la question plus large de l'absence de doctrine préalable et clairement établie du périmètre de la continuité d'activité de la justice sur laquelle le ministère aurait pu s'appuyer pour mieux définir son office en temps de crise (cf. chapitre III-I-C).

¹⁵ Pour ces procédures civiles, le président apprécie l'urgence au cas par cas.

C - Des PCA qui ont varié selon les juridictions

À la suite de la transmission du PCA-type, la quasi-totalité des tribunaux judiciaires, des cours d'appels et la Cour de cassation disposaient d'un PCA à la mi-mars, à l'exception des juridictions consulaires et des CPH qui, en dehors d'initiatives locales de certains chefs de cour, n'ont pas été associés à cet exercice d'élaboration demandé par la DSJ¹⁶. L'analyse des PCA des juridictions permet de dresser les constats suivants :

- la majorité des PCA des tribunaux judiciaires reprend strictement la trame de la DSJ ;
- au-delà du socle minimum de contentieux figurant dans le PCA-type, plusieurs juridictions, tribunaux judiciaires et cours d'appel, ont inclus dans leur PCA des missions supplémentaires qu'ils estimaient devoir être assurées en toute circonstance telles que le service de l'accueil unique du justiciables, les urgences du juge chargé de la protection (tutelles) ou encore le contentieux des funérailles ;
- plusieurs cours d'appel ont conçu leur PCA selon une méthodologie différenciée fondée sur plusieurs niveaux (entre deux et trois) de gravité de crise auxquels correspondent des réductions de moyens humains et d'activités. Le stade le plus critique implique le maintien des seules missions essentielles qui recouvrent le périmètre défini par la politique ministérielle de défense et de sécurité (soit une partie du contentieux pénal et du contentieux civil). Outre une meilleure appropriation des enjeux de cette planification, cette méthodologie différenciée marque une volonté de se doter d'un véritable outil stratégique d'organisation du travail et de l'activité juridictionnelle. Plus opérationnels, ces PCA sont toutefois tous très différents dans l'organisation de la gestion de crise et parfois hétérogènes dans la définition des missions essentielles à maintenir.

Des PCA de cours d'appel plus opérationnels mais peu harmonisés

Les PCA de la cour d'appel de Paris et de Rennes sont conçus en trois phases : une phase de pré-crise (mise en œuvre d'une veille risque pandémique, convocation de la cellule de crise et identification des missions vitales), une phase 1, correspondant au stade 2 de l'épidémie qui maintient une activité normale tout en assurant les mesures de protection des agents, le recensement des postes critiques et la vérification de la continuité d'activité des partenaires ; et enfin une phase 2 (stade 3 de l'épidémie) organisant des réductions d'activités non vitales et les mesures nécessaires à leur continuité comme par exemple la mise en œuvre de « navettes chauffeurs » qui ont été mobilisées pendant la crise sanitaire pour conduire les agents occupants des postes critiques au sein de la cour d'appel.

Le PCA de la cour d'appel de Montpellier distingue deux niveaux de crise : une phase 1 correspondant au niveau le plus élevé de la pandémie avec un absentéisme égal ou supérieur à 50 % au cours de laquelle seule l'activité pénale urgente est assurée et une phase 2 avec un taux d'absentéisme entre 30 et 50 % requérant un service allégé en matière civile et pénale. Ce PCA est par ailleurs l'un des rares à prévoir des dispositions concernant le niveau d'activité des tribunaux de commerce selon les niveaux de crise.

¹⁶ Ainsi, le président du tribunal de commerce de Paris a indiqué ne pas avoir été informé de la nécessité de rédiger un PCA en mars 2020.

Les chefs de la cour d'appel de Dijon ont conçu, début mars 2020, un PCA pour l'ensemble des juridictions de leur ressort à deux niveaux : le cas d'une pandémie avec conséquence sanitaire limitée pour laquelle le schéma retenu était un fonctionnement normal et une hypothèse de pandémie aggravée conduisant à un fonctionnement en mode dégradé. Ce document prévoyait par ailleurs la mise en œuvre de mesures d'organisation très opérationnelles (modalités de traitement des dossiers urgents non dématérialisés avec mise en place d'une navette, mise en place de covoiturage...).

Le PCA de la cour d'appel de Fort-de-France distingue une crise modérée, caractérisée par une situation dégradée ne permettant pas aux personnels de faire face aux tâches habituelles (y figure la liste des activités assurées y compris celles du service administratif régional (SAR) avec un recensement nominatif précis des agents affectés dans les services concernés) et une crise forte caractérisée « *par une situation extrêmement dégradée ne permettant aux personnels que de faire face aux urgences* ».

Alors que la diffusion d'un PCA-type devait permettre l'adoption d'un cadre homogène d'activité pour l'ensemble des juridictions, celle-ci a abouti à une certaine diversité dans la conception de la continuité d'activité et ses modalités d'organisation. Les cours d'appel de zone de défense et de sécurité n'ont pas été chargées de guider l'exercice d'élaboration des PCA des juridictions de leur ressort y compris commerciales et prud'homales. Cette initiative aurait conduit à la rédaction de PCA mieux adaptés à l'échelle d'une même cour. Ce constat renvoie à une question plus générale du rôle que ces cours d'appel doivent et peuvent jouer dans la gestion de crise et que la crise sanitaire a fait émerger (cf. *Infra*).

III - Une gestion de crise longue et difficile

La gestion de la crise sanitaire par le ministère de la justice se caractérise par une forte centralisation ayant eu pour principale conséquence une importante mise au ralenti de l'activité des juridictions. La durée de la crise a induit pour l'administration centrale des difficultés dans le pilotage du réseau des juridictions. Enfin, la gestion de crise a été fortement dépendante des obstacles rencontrés dans l'approvisionnement en moyens de protection.

A - Une mise au ralenti de l'activité des juridictions

Le déclenchement généralisé des plans de continuité d'activité et la décision de fermeture des juridictions ont eu pour effet le quasi-arrêt de leur capacité de jugement alors que leur fonctionnement était fortement perturbé par la grève de avocats depuis la fin de l'année 2019.

1 - Une décision de fermeture des juridictions lourde de conséquences

L'examen des différentes circulaires et instructions adressées par le ministère de la justice aux juridictions laisse apparaître une évolution dans le choix de son modèle de gestion de la crise. À la suite de la fermeture des crèches et des établissements scolaires, la DACG et la

DACS ont adressé, le 14 mars 2020¹⁷, à l'ensemble des juridictions une circulaire rappelant que le déclenchement des PCA relevait de la décision des chefs de juridictions, des chefs de services et dirigeants d'établissements du ministère selon les taux d'absentéisme constatés des agents ou les spécificités de la situation locale¹⁸. Dès le 15 mars, la ministre de la justice est revenue sur cette règle qui avait pourtant été affichée, le 13 mars 2020, à l'occasion d'une réunion des chefs de cours d'appel de zone de défense et de sécurité.

Après la décision de fermeture de tous les lieux recevant du public non indispensables à la vie du pays du 14 mars 2020, mais avant l'annonce du confinement de la population du 16 mars, la garde des sceaux a, dans un message adressé le 15 mars à l'ensemble des magistrats et des fonctionnaires, fait le choix d'une gestion de crise centralisée et uniforme en décidant qu'à compter du 16 mars, « *les plans de continuité d'activité seront actionnés dans l'ensemble des juridictions pour éviter la propagation du virus. Les juridictions seront donc fermées sauf en ce qui concerne le traitement des contentieux essentiels* »¹⁹.

La doctrine sanitaire définie au plan national, les décisions de confinement prises dans un contexte épidémique particulièrement inquiétant et incertain²⁰ ainsi que le souci constant et prioritaire de protection de la population apparaissent avoir été à l'origine de ce changement d'orientation. La crise liée à l'épidémie de covid 19 s'est particulièrement distinguée d'autres événements majeurs par l'incertitude et les messages sanitaires contradictoires qui l'ont entourée, complexifiant sa gestion pour les administrations.

Aux PCA précédemment élaborés, la ministre a *de facto* substitué, le 15 mars, un autre cadre d'activité, applicable à l'ensemble des juridictions, marqué par l'instruction de fermeture. Ce message a fortement déstabilisé les juridictions dont l'organisation de crise n'avait pas anticipé cette possibilité²¹.

Les contentieux essentiels à maintenir énumérés par la garde des sceaux sont les suivants:

- 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 tribunal pour enfants et du juge des enfants pour la gestion des urgences, notamment en assistance éducative ;
- les permanences du parquet ;

¹⁷ Circulaire relative à l'adaptation de l'activité pénale et civile des juridictions aux mesures de prévention et de lutte contre la pandémie sanitaire.

¹⁸ Face à une possible réduction de l'activité pénale et civile, cette circulaire définit aussi des priorités dans le traitement des contentieux et les mesures à prendre pour assurer une certaine continuité de l'activité juridictionnelle dans ces circonstances exceptionnelles.

¹⁹ L'intégralité du message électronique adressé par la Garde des sceaux le 15 mars est reporté en annexe 3.

²⁰ Le 12 mars : fermeture des crèches, des écoles, collèges, lycées, universités. Le 14 mars : fermeture des ERP non essentiels à la vie de la Nation ; interdiction des rassemblements de plus de 100 personnes. Le 16 mars : mesure de confinement de la population à compter du 17 mars et pendant 15 jours.

²¹ Le président du tribunal de commerce de Paris décrit une situation paradoxale : « *au moment où se profilent les conséquences économiques d'une situation sans précédent et qui n'a jamais été, dans son ensemble, sérieusement pensée, notre tribunal se retirerait de la scène ?* ». Le club des juristes-11 mai 2020.

- les référés devant le tribunal judiciaire visant l'urgence et les mesures urgentes relevant du juge aux affaires familiales (notamment les immeubles menaçant ruine, éviction du conjoint violent...);
- les audiences auprès d'un juge des libertés et de la détention (hospitalisation sous contrainte, rétention des étrangers);
- les permanences du 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 de l'application des peines pour la gestion des urgences.

Le message recommande l'annulation des sessions d'assises, enjoint le report, en dehors des contentieux essentiels, de toutes les audiences, la fermeture l'ensemble des services d'accueil du public, des maisons de justice et du droit et des points d'accès au droit.

Sans que la ministre n'ait indiqué s'il s'agissait d'un nouveau PCA, ce cadre d'activité, applicable à l'ensemble des juridictions, s'est avéré à la fois très restrictif et rigide dans sa conception. Imposant un même niveau d'activité juridictionnelle très limité, il n'énonçait aucune possibilité d'élargissement des missions des juridictions selon l'évolution de l'épidémie dans les différents territoires.

Par ailleurs, adressé à l'ensemble des agents du ministère, le message de la ministre ne citait pas les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes. Bien qu'un message adressé à ces juridictions par le directeur des services judiciaires ait tenté de réparer cet oubli dans les jours suivants, ses effets ont été multiples. Au plan symbolique d'abord, ces juridictions sont restées dans l'incompréhension de cette exclusion première de la liste des missions dites essentielles. Au plan pratique, ainsi que l'a indiqué le président du conseil de prud'homme (CPH) de Paris²², cette exclusion a eu pour conséquence l'arrêt total de l'activité d'un grand nombre de CPH pendant plusieurs semaines. Informée des dysfonctionnements affectant les CPH, la DSJ a adressé, le 14 avril 2020, aux chefs de cour une dépêche leur rappelant qu'ils devaient s'assurer que les contentieux urgents, notamment les référés, soient traités afin de garantir la protection des salariés tout en rappelant les dispositions procédurales - dont certaines issues des ordonnances de mars 2020 - autorisant le transfert de l'activité ou les dossiers du CPH empêché ou connaissant de graves difficultés, à une autre juridiction du ressort.

2 - Des juridictions judiciaires mises au ralenti dans un contexte difficile

Conjugué à la décision de la fermeture des juridictions, le déclenchement généralisé des PCA a eu pour effet une mise au ralenti importante et immédiate de l'activité des juridictions. Le suivi de l'activité réalisé par la cellule HFDS atteste des effets de ces décisions. Le 17 mars 2020, le taux de présence au sein des juridictions judiciaires avoisinait 10 % des effectifs théoriques de la DSJ. Ces décisions ont emporté comme conséquence directe pour les magistrats et les agents de greffe ne participant pas au traitement des contentieux essentiels de rester confinés à leur domicile²³, sans toutefois être assurés de pouvoir poursuivre leur activité en télétravail (cf. *Infra*).

²²Dans une réponse au questionnaire adressé par la mission d'information du Sénat sur la crise sanitaire du covid 19.

²³ Plusieurs comptes rendus de réunion tenues, dès le 16 mars, par les chefs de cours et de juridictions mentionnent que « les magistrats et les fonctionnaires ont été renvoyés chez eux ».

Amputée de ses moyens humains et cantonnée aux missions dites essentielles, l'activité des juridictions s'est ainsi trouvée fortement ralentie. La suppression et le report de la quasi-totalité des audiences, civiles et pénales, ont eu pour effet immédiat d'annuler la plus grande part de l'activité judiciaire courante, caractérisée en temps normal par une production juridictionnelle considérable. En effet, en temps ordinaire, chaque année, l'ensemble des juridictions judiciaires rend plus de 2,3 millions de décisions civiles et plus de 820 000 en matière pénale. Selon une estimation du président du tribunal judiciaire de Paris, l'activité, telle que prévue dans le PCA, représentait au maximum 20 % de l'activité normale de son tribunal.

En l'absence de données nationales consolidées sur le nombre d'audiences supprimées ou de dossiers renvoyés pendant le confinement, les informations recueillies localement permettent d'évaluer le niveau de réduction de l'activité de jugement, civile et pénale, imposé par le déclenchement généralisé du plan de continuité d'activité des juridictions.

Tableau n° 1 : nombre d'audiences supprimées et de dossiers renvoyés pendant le premier confinement

<i>Juridiction/service</i>	Nombre d'audiences supprimées/dossiers renvoyés	Taux de renvoi ou d'annulation
<i>CA Paris-cours d'assises</i>	65 dossiers	100 %
<i>CA Paris-service correctionnel</i>	253 audiences	75,3 %
<i>CA Pau –civil</i>	1 212 dossiers renvoyés	77,6 %
<i>TJ Paris-pôle civil de proximité</i>	146 audiences supprimées 5 301 dossiers renvoyés	100 %
<i>TJ Paris-audiences correctionnelles</i>	657 audiences supprimées 3 000 dossiers	86 %
<i>TJ Pau –civil</i>	2076 dossiers renvoyés	96,7 %
<i>TJ Pau-pénal</i>	453 dossiers	96 %
<i>CA Reims - chambres des appels correctionnels</i>	168 dossiers renvoyés	81,5 %
<i>CPH de Paris</i>	659 audiences annulées	100 %

Source : Cour des comptes d'après les données d'activité fournies par les juridictions

Selon les données de la DACG, au plan national, les tribunaux correctionnels²⁴ ont, pendant la période de confinement, réduit leur capacité de jugement de 82 % par rapport à 2019 et les tribunaux pour enfants de 97 %.

De la même manière, les tribunaux de commerce ont immédiatement annulé l'ensemble de leurs audiences de contentieux et de procédures collectives.

En assurant la totalité de ses audiences, la chambre criminelle de la Cour de cassation est la seule à avoir fonctionné normalement pendant la période de confinement.

Ce constat de mise au ralenti des juridictions appelle plusieurs observations :

- elle n'est pas le fait des seules juridictions judiciaires. Ainsi, la cour nationale du droit d'asile (CNDA), dont le fonctionnement et les flux de dossiers, la rapproche des juridictions judiciaires a renvoyé, pendant le confinement toutes les audiences programmées, soit 1 120 et 14 560 dossiers ; grâce à leurs outils numériques, les autres juridictions administratives ont toutefois connu une baisse d'activité moindre que celle des juridictions judiciaires (cf. chapitre II-II-B-1) ;

²⁴ Si l'on excepte les questions de détentions provisoires et les comparution immédiate, la quasi-totalité des audiences correctionnelles et celles des tribunaux pour enfants ont aussi été annulées ou reportées.

- la production normative de la fin mars a notamment eu pour objectif d'atténuer les effets de ce fort ralentissement d'activité en fournissant aux juridictions des facilités procédurales permettant leur fonctionnement (cf. *infra*).

Cette mise au ralenti des juridictions est intervenue dans un contexte déjà très dégradé pour elles. En région parisienne notamment, leur fonctionnement avait été affecté par la grève des transports en commun dès le mois de décembre 2019. Surtout, lors du déclenchement du PCA, le fonctionnement de la totalité des juridictions était fortement perturbé depuis début le mois de janvier 2020 par une grève particulièrement suivie des avocats. Cette grève a eu pour effet de limiter la capacité de jugement des juridictions dans des proportions parfois aussi importantes que la période de confinement. Enfin, la crise sanitaire est intervenue dans un contexte complexe pour les juridictions qui devaient absorber les effets de réformes structurelles parmi lesquelles la fusion des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance au 1^{er} janvier 2020, ou encore l'entrée en vigueur le 24 mars 2020 de la réforme de l'application des peines²⁵.

Les effets de la grève des avocats sur l'activité de la cour d'appel de Toulouse entre le 6 janvier et le 6 mars 2020

Les données d'activité de la cour d'appel de Toulouse, des tribunaux judiciaires et des conseils de prud'hommes de Toulouse, Montauban, Albi, Castres, Foix, Saint-Gaudens laissent apparaître que, pendant la grève des avocats, tous contentieux confondus, sur les 21 488 affaires fixées devant ces juridictions, 14 118 ont fait l'objet d'un renvoi, soit 65,67 %. Pour la seule cour d'appel de Toulouse, sur les 1 588 affaires fixées devant les chambres civiles, 1 120 ont été renvoyées soit 70,53 %. S'agissant du tribunal de Toulouse, le taux de renvoi des affaires civiles est de 73,2 %, soit 5 538 affaires renvoyées sur les 7 563 fixées ; moins élevé en matière pénale, le taux de renvoi est de 47,7 % (1051 affaires renvoyées sur 2 204). Alors que pour ces affaires, les renvois avaient été ordonnés entre mars 2020 et janvier 2021, la crise sanitaire et le report consécutif de l'ensemble des audiences pendant le premier confinement ont allongé d'autant les délais de jugement de ces dossiers.

B - Un pilotage difficile du réseau des juridictions

Au niveau central, la gestion de la crise a laissé apparaître que le pilotage d'un réseau aussi dense et pluriel de juridictions pouvait s'avérer complexe. Les services du ministère ont été fortement sollicités en matière de ressources humaines et de sécurité sanitaire en lien avec l'organisation de l'activité juridictionnelle. La question de l'élargissement de l'activité des juridictions a été délicate à gérer. Organisée autour du principe de subsidiarité, la reprise d'activité des juridictions a été très progressive.

1 - Les difficultés de pilotage d'un réseau dense et pluriel de juridictions

Si le code de la défense confère un rôle prédominant au HFDS dans la gestion de crise, l'article 3 du décret 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice prévoit que « *La direction des services judiciaires (DSJ) règle l'organisation et le fonctionnement du service public judiciaire* ». Dans la PMDS, la DSJ est chargée d'assurer

²⁵ Prévues initialement en octobre 2020, l'entrée en vigueur du code de justice pénale des mineurs a été reportée au 31 mars 2021.

l'organisation et le bon fonctionnement de toutes les juridictions judiciaires. Dans le cadre de ses missions, elle doit assurer la continuité de l'activité pénale essentielle au maintien de l'ordre public, du traitement des contentieux civils et de l'activité de la Cour de cassation.

À cela s'ajoutent deux directions métiers, la DACS et la DACG. Si la première est avant tout une direction législative, la DACG, en raison des directives de politiques pénales et d'action publique qu'elle adresse au réseau des procureurs généraux pilote aussi un réseau sur lequel elle dispose d'une autorité hiérarchique. À l'inverse, si la direction des services judiciaires est bien une direction de réseau, son directeur ne dispose pas pour autant d'une autorité hiérarchique affirmée sur des juridictions dont l'activité juridictionnelle repose sur un principe d'indépendance.

Dans le cadre de la gestion de crise, la secrétaire générale, le HFDS adjoint, la DSJ et la DACG ont utilisé leurs propres canaux de communication, respectivement les cours d'appel de zone de défense, les cours d'appel et les procureurs généraux. Dans cette configuration, le secrétariat général et ces trois directions adressaient concomitamment des instructions et circulaires aux juridictions. En dépit de ces multiples canaux, le secrétariat général du ministère fait valoir que les directions ont toujours travaillé en concertation étroite les unes avec les autres, que ce soit lors des réunions décisionnelles conduites par le cabinet du garde des sceaux – quasi quotidiennes durant la première séquence de crise – ou lors des échanges permanents menés en cellule de crise ministérielle.

En ce qui concerne l'organisation de l'activité, le réseau des juridictions a été confronté à d'importantes difficultés notamment en matière de ressources humaines et touchant aussi aux conditions d'accomplissement des missions en l'absence de moyens de protection qui ont beaucoup mobilisé l'administration centrale.

Dans ces conditions, la ministre a présidé elle-même un certain nombre de réunions importantes pendant la gestion de la crise auxquelles participaient les autres directions du ministère dont la DSJ, notamment les réunions de chefs de cours d'appel de zone de défense, des réunions avec les quatre conférences représentatives des chefs cours et de tribunaux, une réunion avec l'ensemble des chefs de juridictions (tribunaux et cours d'appel), des réunions avec l'ensemble des organisations syndicales ou encore le comité d'hygiène et de sécurité au travail ministériel.

De son côté, la direction des services judiciaires a organisé des réunions avec chaque chef de cour (36 au total qui se sont échelonnées entre le 15 avril et le 7 mai 2020, auxquelles participaient la DACG et la DACS, ainsi que plusieurs échanges avec les organisations syndicales. Au-delà de ces réunions institutionnelles, l'ancien directeur des services judiciaires fait valoir de nombreux contacts téléphoniques journaliers avec les chefs de cour, ou certains chefs de juridiction, en fonction des situations soulevées. Toutefois, aucune réunion n'a été organisée avec le réseau des tribunaux de commerce, ni avec celui de la prud'homie.

En raison de la nature même de la crise, la direction des services judiciaires a été fortement mobilisée par les juridictions sur des questions de ressources humaines et de sécurité sanitaire en lien avec l'organisation de l'activité. Ainsi, une note RH du 31 mars 2020, diffusée après les instructions du ministère de la fonction publique, a apporté des précisions sur la situation administrative des agents tout en récapitulant les principes d'organisation des PCA en matière des ressources humaines et de règles sanitaires.

Les nombreux messages et dépêches adressés par la DSJ à son réseau démontrent la multiplicité des questions ayant fortement sollicité les services de cette direction. Ces sujets ne concernaient pas uniquement l'activité des juridictions. Ainsi en est-il de l'organisation des concours de l'ENM, de l'ENG, du report des campagne d'évaluation des agents, de la formation obligatoire des juges consulaires ou des conseillers prud'homaux.

L'ancien directeur des services judiciaires fait état de trois exemples d'intervention illustrant l'appui de la direction des services judiciaires aux juridictions :

- une dépêche du 17 mars 2020 répondant à l'interrogation de chefs de cour sur le refus de certains magistrats de se déplacer. Le directeur des services judiciaire rappelle que les magistrats, chargés des contentieux essentiels devant assurer leur service sur le site de la juridiction, ou les magistrats devant venir prendre possession de leurs dossiers ou pouvant travailler dans leurs bureaux, ne peuvent opposer l'éloignement de leur domicile ou la dérogation à l'obligation de résidence dont ils bénéficient, pour refuser d'accomplir leur service ;
- des dépêches précisant les modalités d'organisation de la publicité des audiences à concilier avec la fermeture des juridictions ;
- une dépêche du 9 avril 2020 autorisant la sortie des dossiers des juridictions afin de favoriser le travail à distance des greffes sous réserve du respect des principes de confidentialité, de sécurité et des exigences de traçabilité.

Malgré une forte mobilisation de son administration centrale pour répondre aux difficultés des juridictions, la ministre de la justice a admis, lors d'une réunion le 6 mai 2020 avec l'ensemble des chefs de juridiction, que les présidents de tribunaux ainsi que les chefs de cour avaient pu se sentir isolés dans la gestion de la crise. Cette situation lui apparaissait compréhensible compte tenu du réseau de juridictions très dense et hétérogène.

Ainsi, les juridictions ont dû faire face à des questions d'organisation de l'activité et du télétravail dans des conditions difficiles. Elles ont parfois pu s'appuyer sur les chefs de cours d'appel qui ont constitué des échelons structurants pour les tribunaux judiciaires et ont su piloter leur ressort. Au regard de la durée et de l'intensité de la crise, la DSJ aurait pu tenter de solliciter au sein de sa sous-direction de l'organisation de la justice et de l'innovation le bureau de l'accompagnement, de l'organisation des juridictions (AccOr.J) qui dispose de compétences réelles en matière d'organisation de l'activité et du travail des juridictions²⁶.

2 - La délicate question de l'élargissement des PCA

Au moment du déclenchement du PCA par la ministre, aucun réexamen du cadre d'activité des juridictions en fonction de l'évolution de l'épidémie n'a été envisagé. Or, au regard de son caractère restrictif, le plan de continuité d'activité était avant tout conçu pour répondre à une crise de courte durée.

²⁶ La DSJ ne partage pas l'opinion de la Cour et fait valoir que cette structure d'appui n'a pas de rapport avec le pilotage des juridictions au moment d'une crise sanitaire.

Dès le 25 mars 2020, à l'occasion d'une réunion des chefs de cours d'appel de zone de défense et de sécurité, présidée par la ministre de la justice, la question de l'élargissement du PCA est posée. Favorables à cette possibilité, certains chefs de cours d'appel, dont ceux de Paris, ont exprimé leurs inquiétudes à propos des stocks d'affaires en cours. La possibilité d'un élargissement de l'activité sera à nouveau posée à l'occasion de plusieurs comités techniques du plan de transformation numérique où sont évoquées les difficultés liées aux outils du télétravail. Le ministère a indiqué avoir été informé que l'élargissement de l'activité recueillait un avis très réservé de la part de plusieurs premiers présidents et ne pourrait pas être mis en œuvre au regard de la situation des juridictions et des personnels présents.

En l'état de ces positions très contrastées, la ministre a considéré, dès la fin mars 2020, que les conditions n'étaient pas réunies pour imposer un élargissement de l'activité.

La direction des services judiciaire a toutefois indiqué, le 26 mars 2020, aux cours d'appel qu'elles avaient la possibilité d'augmenter le traitement des contentieux dans les termes suivants : « *Celles-ci [les ordonnances] ont vocation à faciliter le travail des juridictions pendant la crise sanitaire non seulement dans le traitement des contentieux relevant du plan de continuité d'activité de la juridiction mais également pour tout autre contentieux qui serait susceptible d'être pris en charge selon la taille des juridictions et leur capacité à mobiliser des ressources humaines, dans des conditions garantissant la sécurité et la santé des agents au regard de la situation de leur ressort.* ». Alors que les personnels judiciaires considéraient comme acquis que seuls les contentieux essentiels devant être traités figuraient dans le message du 15 mars, cette formulation prudente n'a pas toujours constitué pour les chefs de juridiction un levier suffisant vis-à-vis de leurs agents pour accroître leur activité.

Le ministère fait valoir que la définition d'une doctrine de l'élargissement des PCA en s'appuyant sur les données de circulation du virus dans les différents départements, qui dès la mi-avril, montraient des situations très contrastées dans les territoires, est apparue tout aussi délicate à mettre en œuvre en l'état de la doctrine gouvernementale de confinement et de protection sanitaire, applicable sans distinction sur l'ensemble du territoire national.

L'analyse de l'activité des juridictions au cours de la période du confinement montre des disparités territoriales assez fortes (cf. chapitre II). Les ordonnances ont permis de faciliter l'activité des juridictions. De plus, certains tribunaux ou cours ont réussi à élargir le champ de leur activité en mobilisant les ressources humaines nécessaires.

3 - Une reprise d'activité progressive, organisée autour d'un principe de subsidiarité

Dans une première note cadre du 24 avril 2020, le directeur des services judiciaires a annoncé, à l'ensemble des chefs de juridictions, la levée, à compter du 11 mai, des PCA et l'ouverture d'une période transitoire de reprise d'activité de deux semaines. L'objectif était que chaque juridiction puisse adapter le rythme et le périmètre de reprise d'activité à la situation sanitaire régionale et à celle des personnels de la juridiction. Alors que la crise du mois de mars a fait l'objet d'une gestion fortement centralisée, la reprise d'activité a été déconcentrée sur la base d'une circulaire conjointe de la DSJ, de la DACG et de la DACS datée du 5 mai.

Tant les organisations syndicales que les conférences nationales, notamment la conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires, prônaient une reprise très progressive compte tenu des exigences d'organisation sanitaire, notamment pour l'accueil du public et de la disponibilité incertaine des effectifs des magistrats, greffiers et fonctionnaires (reprise de l'école, transports, etc.).

Après une mise au ralenti aussi importante et l'arrêt total de certains pans d'activité, la reprise des juridictions ne pouvait être que progressive d'autant que les magistrats et agents n'étaient pas tous présents. Avant l'été, beaucoup de juridictions avaient retrouvé 75 % de leur activité. Pour la majorité, la reprise d'une activité normale est intervenue au mois de septembre.

Il est à noter que les conditions de la reprise des juridictions n'ont fait l'objet d'aucune concertation avec la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et celle de l'administration pénitentiaire, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré, qui pourtant interagissent au quotidien avec les juridictions. Cette situation a pu causer des difficultés de fonctionnement au niveau territorial.

C - L'absence d'équipements de protection : un handicap majeur

La pénurie d'équipement de protection au niveau national a nécessité que le ministère se conforme strictement aux consignes gouvernementales en matière de doctrine d'emploi. Cette situation a conduit à une distribution tardive des équipements au profit des juridictions.

1 - Une doctrine d'emploi des équipements de protection soumise aux consignes gouvernementales

Avant la crise, ni les juridictions, ni le ministère n'avaient procédé au maintien en condition opérationnelle du stock d'équipements (masques et gel hydroalcoolique essentiellement) nécessaires pour faire face à une crise pandémique conformément aux instructions de la DGAFP en 2009 lors de l'élaboration des plans « pandémie grippale ».

L'action du ministère en matière d'approvisionnement des équipements de protection s'est nécessairement inscrite dans le contexte de pénurie et des orientations gouvernementales. En janvier 2020, le secrétariat général a souhaité acquérir des masques afin de constituer un stock de précaution pour anticiper un possible développement de l'épidémie de covid 19 sur le sol français et garantir un premier niveau de couverture des besoins du ministère. Cette demande n'a pas pu être satisfaite compte tenu de l'impossibilité des fournisseurs de s'approvisionner.

Par ailleurs, en raison de la pénurie généralisée que connaissait la France, les juridictions disposant de stocks de masques périmés les ont, dans la plupart des cas, en cohérence avec les instructions nationales, remis aux différentes agences régionales de santé.

Faute d'équipements suffisants et d'une doctrine gouvernementale stabilisée sur la nécessité du port du masque, le ministère a décidé de doter en priorité l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse sur les recommandations du Haut conseil de la santé publique (HCSP). Celui-ci avait alors défini que, dans le cadre du stade 3 de l'épidémie de covid 19, les personnels de la DAP comme ceux de la PJJ pouvaient en avoir l'usage afin d'assurer les soins des personnes sous-main de justice confinées dans les établissements du ministère.

Cette situation a conduit le secrétariat général à définir, dans une note du 31 mars 2020, la doctrine d'utilisation du masque au sein des juridictions. Le port du masque est envisagé comme un complément des gestes barrières et en fonction des circonstances, par exemple lorsqu'un contact étroit et prolongé est nécessaire (chaîne de comparution, audiences devant la chambre de l'instruction, audiences en matière civile). Dans cette note, la dotation des auxiliaires de justice n'est pas abordée alors que cette question a été à l'origine de tensions et d'un contentieux devant les juridictions administratives.

2 - Les difficultés d'approvisionnement des juridictions en équipements de protection

L'approvisionnement des juridictions, et plus largement du ministère, en moyens de protection a constitué un défi logistique auquel il n'était pas préparé. Le secrétariat général, ne disposant pas d'une filière logistique intégrée, a dû gérer l'approvisionnement, le transport et l'acheminement des équipements. Cette centralisation était alors justifiée par l'urgence de répondre aux besoins prioritaires du ministère (DAP et PJJ) et par la nécessité de veiller à ce que les masques fournis soient de qualité, testés et validés par la direction générale de l'armement et la direction générale des entreprises. Le risque de malfaçon était alors considéré comme particulièrement élevé par le ministère et la direction des achats de l'État.

Les premiers masques n'ont pu être livrés aux juridictions qu'au cours du mois d'avril 2020. En effet, le 2 avril, la secrétaire générale octroie une première dotation aux juridictions en précisant que celle-ci est « *dérogatoire et exceptionnelle* » puisque la doctrine sanitaire en vigueur réservait, par principe, la distribution de masques à usage médical aux personnels de santé. Cette dotation, « *strictement calculée pour deux semaines* », était de 20 000 masques chirurgicaux pour la métropole et 1 600 pour l'outre-mer, suivie d'une dotation de 49 000 masques le 9 avril pour la métropole et 20 000 masques pour l'outre-mer le 20 avril. Parmi ces masques, étaient livrés des masques de type « heaume » provenant d'un stock initialement destiné à l'Assistance publique – hôpitaux de Paris (APHP), peu adaptés à une utilisation au sein du ministère de la justice.

Les premiers masques arrivent dans les juridictions près d'un mois après le début du confinement. Ainsi la cour d'appel de Reims a bénéficié, le 15 avril, d'une livraison de 485 masques pour l'ensemble des juridictions de son ressort mais ne disposait d'aucun stock pour la reprise d'activité. Le service administratif régional de la cour d'appel de Paris a également reçu des masques lavables à partir du 15 avril et des masques jetables pour la reprise.

Bilan des achats effectués en matière d'équipement de protection pendant la première phase de l'épidémie pour l'ensemble du ministère de la justice

Entre le début du mois de mars et la fin du mois de juillet 2020, 4,8 millions de masques jetables et près de 110 000 litres de gel hydro alcoolique ont été achetés par les services du secrétariat général pour respectivement 2,19 M€ TTC et 0,55 M€ HT. Si l'on intègre les opérations de transport mises en œuvre pour les livraisons de ces différents consommables, le montant total des dépenses engagées dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire s'élève à 2,82 M€ HT.

Lors de leur réunion avec la cellule HFDS en juin 2020, les cours d'appel de zone, ont déploré le manque de visibilité sur les livraisons de masques et de gel alors qu'elles constituaient une préoccupation majeure des chefs de juridiction responsables de la santé et la sécurité de leurs personnels. Toutefois, les approvisionnements ont permis au ministère de satisfaire l'ensemble des besoins au moment de la reprise le 11 mai.

Celle-ci a également été l'occasion de revoir le fonctionnement de l'approvisionnement et la note du secrétariat général du 14 août 2020 met en place un approvisionnement territorialisé. Au 8 septembre, le stock de masques permettait d'envisager le maintien des activités des personnels judiciaires jusqu'au 7 février 2021. Le ministère a décidé de dédier un agent à la logistique des approvisionnements et travaille de concert avec le ministère de l'intérieur au niveau territorial.

IV - Une production normative pour encadrer le repli de l'activité

Le caractère inédit de la crise a rendu nécessaire l'adoption rapide de mesures dérogatoires du droit commun, l'État ne pouvant se prévaloir des circonstances exceptionnelles. Nombreuses, ces dispositions normatives, qui ont été prises par ordonnances sur le fondement de la loi relative à l'état d'urgence sanitaire, avaient pour objectif de faciliter le fonctionnement des juridictions. Néanmoins, certaines d'entre elles ont suscité de telles controverses que leur mise en œuvre a pu être contre-productive, notamment, par le contentieux qu'elles ont généré.

A - L'adoption de dispositions normatives : une nécessité juridique

Quelques jours après l'annonce de la fermeture des juridictions, l'état d'urgence sanitaire est instauré par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020, pour faire face à l'épidémie de covid 19. Décliné à tous les secteurs de la vie économique et sociale, cet état d'urgence sanitaire concerne aussi la justice. Les travaux parlementaires ainsi que l'avis du Conseil d'État montrent que le but était de concilier l'impossibilité matérielle de poursuivre l'activité juridictionnelle en respectant les règles habituelles, avec la nécessité d'assurer une continuité du service régalién de la justice ; d'où l'adoption de multiples aménagements procéduraux.

L'article 11 de la loi du 23 mars 2020 autorise le Gouvernement à prendre par ordonnances, dans un délai de trois mois toute mesure, pouvant entrer en vigueur, si nécessaire, à compter du 12 mars 2020, relevant du domaine de la loi, pour adapter « *les règles relatives à la compétence territoriale et aux formations de jugement des juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire ainsi que les règles relatives aux délais de procédure et de jugement, à la publicité des audiences et à leur tenue, au recours à la visioconférence devant ces juridictions et aux modalités de saisine de la juridiction et d'organisation du contradictoire devant les juridictions* ».

Face à une crise et pour assurer la continuité de l'État, les règles de droit peuvent être adaptées ou les circonstances exceptionnelles invoquées. Dans ce dernier cas, le non-respect des règles de droit peut être validé *a posteriori*. Dans son avis sur la loi instaurant l'état d'urgence sanitaire²⁷, le Conseil d'État a considéré que la notion de circonstances exceptionnelles n'était pas applicable à la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid 19. Dans ces conditions, le Gouvernement a décidé d'adopter des dispositions législatives et réglementaires facilitant le fonctionnement des juridictions.

La théorie des circonstances exceptionnelles

La théorie des circonstances exceptionnelles autorise l'autorité administrative à s'affranchir des règles habituelles de compétences et de formes, mais aussi du respect de principes de fond. Le juge administratif contrôle les mesures prises dans le cadre de cette théorie. Il apprécie l'existence même de circonstances exceptionnelles, s'assure que l'administration était effectivement dans l'impossibilité de prendre la mesure en cause de manière régulière. Il vérifie que les actes ont été pris dans un but d'intérêt général, notamment pour assurer la continuité de l'État, et ont été rendus nécessaires par les circonstances particulières du moment. L'usage de cette théorie a été fait pendant la première guerre mondiale (CE, 28 février 1919, *Dames Dol et Laurent*).

²⁷ N°399873, séance du 18 mars 2020, point 15.

B - Des règles visant à assurer la sécurité juridique et la continuité de l'activité juridictionnelle

Après l'annonce de la fermeture des juridictions, plusieurs ordonnances, couvrant les matières pénale et civile, sont adoptées le 25 mars 2020 dans l'objectif de faciliter la continuité de l'activité juridictionnelle et de garantir la sécurité juridique²⁸. La rapidité avec laquelle l'administration centrale a élaboré ces textes ainsi que leurs circulaires d'application peut être soulignée. En effet, il s'écoule moins de dix jours entre l'annonce présidentielle du confinement et l'adoption des textes dont le nombre et la densité ont très fortement mobilisé les deux directions législatives du ministère (la DACS et la DACG).

Ces ordonnances proposent moins un changement de nature dans le fonctionnement de la justice qu'un recours accru à des procédés préexistants. Il en est ainsi des possibilités élargies de statuer en juge unique, que ce soit en matière civile ou pénale, de l'usage de la procédure sans audience en matière civile, ou encore des suspensions ou extensions de délais tant en matière civile que pénale. De manière attendue au regard de la nécessaire distanciation sociale, l'usage des moyens numériques dans le cadre de l'activité juridictionnelle a été étendu.

1 - La suspension ou la prolongation de délais

L'ordonnance civile prévoit un moratoire sur les délais. De manière générale, le terme des délais échus entre le 12 mars 2020 et la fin du mois suivant la cessation de l'état d'urgence sanitaire sont prorogés²⁹. Il en va ainsi par exemple des délais de recours, des délais légalement impartis pour accomplir une procédure ou des délais prescrits au juge pour statuer. L'ordonnance prévoit aussi la prorogation des mesures de protection juridique des majeurs et des ordonnances de protection prononcées par les juges aux affaires familiales.

En matière pénale, les délais de prescription de l'action publique et des peines ont été suspendus. L'ordonnance allonge aussi les délais impartis aux juges des libertés, aux chambres de l'instruction pour statuer sur les demandes relatives à la détention provisoire, et aux tribunaux correctionnels pour juger les prévenus détenus. Les délais applicables devant la Cour de cassation sont aussi étendus. Enfin, l'ordonnance pénale prévoit des prolongations de mesure de placement et de mesures éducatives pour les mineurs.

Ces extensions de délais étaient utiles et nécessaires au fonctionnement des juridictions même si certaines d'entre elles ont préféré ne pas appliquer ces dispositions dérogatoires notamment en matière de détention. Les dispositions de l'article 16 de l'ordonnance pénale, autorisant des prolongations automatiques de détention provisoire sans intervention d'un juge, ont d'ailleurs conduit à des interprétations et applications divergentes au sein des juridictions (cf. *infra*)

²⁸ Les ordonnances disposent que la période d'application de ces dispositions est 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 déclaré. La première période dite juridiquement protégée s'est achevée le 11 août.

²⁹ Les délais sont prorogés à compter de cette date pour la durée totale qui leur était légalement impartie, dans la limite de deux mois.

2 - L'assouplissement des modalités de fonctionnement des juridictions

Les ordonnances permettent le transfert de l'activité d'une juridiction empêchée à une autre juridiction. Elles étendent la possibilité de statuer à juge unique. En matière civile, leur usage est resté limité en raison de l'attachement des juridictions au principe collégial. Quant au domaine pénal, l'extension était conditionnée par l'adoption d'un décret qui n'est pas intervenu.

L'aménagement de la publicité des audiences et l'assouplissement des conditions de recours à la procédure sans audience (PSA) visent à faciliter une continuité de l'activité des juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale dans le respect des consignes de distanciation sociale. Les ordonnances organisent ainsi une dérogation au principe général selon lequel les débats sont publics, tout en préservant un accès aux journalistes.

L'article 8 de l'ordonnance civile met en place une PSA pour les affaires dans lesquelles toutes les parties sont représentées par un avocat. Elle s'est révélée très utile aux juridictions, même si la nécessité d'un dialogue préalable avec les avocats s'est traduit par des délais de mise en œuvre. Par exemple, s'agissant de la cour d'appel de Paris, la mise en place de la PSA s'est faite durant le mois d'avril en concertation avec le barreau. Cette procédure existe en droit commun mais nécessite l'accord préalable de l'ensemble des parties. Dans ce nouveau cadre, les parties disposaient de quinze jours pour s'opposer à la PSA. En cas de refus, le président de la formation de jugement pouvait soit recourir à une autre modalité d'organisation de l'audience comme la publicité restreinte, soit décider d'un renvoi de l'affaire.

La circulaire du 26 mars 2020 de la DACS précise que les dispositions de l'ordonnance du 25 mars en matière civile s'appliquent aux tribunaux de commerce, tout en apportant quelques précisions d'application. Il en est ainsi de l'extension de la possibilité pour le président de désigner un juge chargé de l'instruction de l'affaire sans que les parties puissent s'y opposer. Ce juge doit rendre compte au tribunal dans le cadre de son délibéré. La décision reste ainsi collégiale.

3 - Les aménagements en matière d'application des peines

La combinaison du risque de propagation épidémique dans les établissements pénitentiaires et de troubles à l'ordre public a justifié l'adoption de dispositions dérogatoires permettant d'anticiper les sorties de détention et de limiter la surpopulation carcérale.

En application de l'article 29 de l'ordonnance pénale, le procureur de la République peut décider que les personnes condamnées à une peine inférieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement et dont le reliquat de peine restant à exécuter est inférieur ou égal à deux mois, exécuteront la fin de leur peine en étant assignés à domicile. Par ailleurs, l'ordonnance prévoit la possibilité pour le juge de l'application des peines d'octroyer aux personnes condamnées et écrouées, en fonction de leur comportement au cours de la crise sanitaire, des réductions de peine liées aux circonstances exceptionnelles afin de leur permettre de se voir proposer une sortie selon les modalités de l'assignation à domicile de fin de peine.

Sont exclues de ces dispositifs les personnes condamnées et écrouées pour des crimes, des faits de terrorisme, de violences commises dans un contexte familial, ayant participé à des actions collectives en détention ou ayant un comportement de mise en danger des autres personnes détenues ou du personnel pénitentiaire.

Conforme à leur objectif, ces dispositions se sont traduites par une diminution importante de la population carcérale (cf. chapitre II-II-C-2).

4 - L'extension de l'usage des moyens numériques

En procédure civile, les modalités de communication avec les avocats et les parties concernant notamment l'annulation ou le renvoi des audiences ont été élargies à l'ensemble des moyens de télécommunication. La notification des décisions pouvait par exemple, se faire par téléphone et les échanges d'écritures et de pièces par courrier électronique. Ces dispositions n'ont reçu que très peu d'application, la mise en œuvre pratique apparaissant difficile sans préparation préalable avec les avocats.

L'article 7 est celui qui généralise la tenue des audiences par tout moyen de communication audiovisuelle et même téléphonique. Cette possibilité existait déjà dans les textes, sauf concernant le juge des libertés et de la détention, chargé notamment du contentieux des soins sans consentement et de celui des étrangers. Les échanges de pièces sont autorisés par tout moyen.

En matière pénale, le recours à la visioconférence est élargi³⁰ puisqu'il n'est plus nécessaire de recueillir l'accord des parties sauf en matière criminelle. Ces dispositions sont applicables aux communications avec l'avocat dans le cadre de la garde à vue.

Les ordonnances ont accru considérablement les usages audiovisuels dans le cadre judiciaire. L'usage de ces outils a permis à la justice de fonctionner mais a pu susciter des contestations de principe assez vives qui conduisent à s'interroger sur la portée qu'il convient de donner à ces nouvelles modalités de jugement (cf. chapitre III-II-C).

C - Des normes de crise qui doivent être mieux anticipées à l'avenir

Le choix d'adopter dans l'urgence des normes dérogatoires a permis aux juridictions de maintenir une activité malgré les contraintes. Cependant, ces dispositions ont fait l'objet de contestations. Plusieurs organisations, syndicats et associations – dont le Conseil national des barreaux, le syndicat des avocats de France ou le syndicat de la magistrature – ont demandé au juge des référés du Conseil d'État de suspendre plusieurs règles d'adaptation du fonctionnement des juridictions administratives et judiciaires (hors pénal) durant l'état d'urgence sanitaire. Ils contestaient notamment la possibilité de recourir à la visioconférence lors des audiences, de mener des procédures sans audience ou de rejeter sans procédure contradictoire certaines demandes en référé.

Si les recours en référés engagés par les syndicats et avocats ont été, pour l'essentiel, rejetés par le Conseil d'État, la disposition relative aux prolongations automatiques de détention provisoire, qui avait suscité une forte controverse, y compris entre magistrats, a été finalement censurée par la Cour de cassation.

³⁰ Depuis la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, le recours à un moyen de télécommunication audiovisuelle ou *visioconférence* est ouvert pour tout le contentieux de la détention provisoire, et non plus pour les seules demandes de mise en liberté.

La disposition contestée de l'article 16 de l'ordonnance pénale

L'article 16 de l'ordonnance n°305 du 25 mars 2020 prévoit qu'en matière correctionnelle, les délais maximums de détention provisoire ou d'assignation à résidence sous surveillance électronique (qu'il s'agisse des détentions au cours de l'instruction ou des détentions pour l'audience devant les juridictions de jugement des affaires concernant des personnes renvoyées à l'issue de l'instruction) sont prolongés de plein droit de deux mois lorsque la peine d'emprisonnement encourue est inférieure ou égale à cinq ans et de trois mois dans les autres cas. Ce délai est porté à six mois en matière criminelle et pour l'examen des dossiers devant la chambre des appels correctionnels de la cour d'appel. Ces dispositions sont applicables aux mineurs âgés de plus de seize ans, en matière criminelle ou s'ils encourent une peine d'au moins sept ans d'emprisonnement. Le texte prévoit que ces prolongations automatiques ne s'appliquent qu'une seule fois au cours de chaque procédure. Autorisant une prolongation de détention sans intervention d'un juge, cet article a soulevé une importante question de principe pour les magistrats. Par ailleurs, des imprécisions rédactionnelles ont aussi conduit à des interprétations divergentes.

Dans son arrêt du 26 mai 2020, la chambre criminelle de la Cour de cassation a considéré, qu'en matière de détention provisoire l'intervention du juge judiciaire est nécessaire comme garantie contre l'arbitraire. En se fondant sur l'article 5 de la convention européenne des droits de l'homme, elle a rappelé que « *l'exigence conventionnelle d'un contrôle effectif de la détention provisoire ne peut être abandonnée à la seule initiative de la personne détenue ni à la possibilité pour la juridiction compétente d'ordonner, à tout moment, d'office, ou sur demande du ministère public, la mainlevée de la mesure de détention* ».

La Cour de cassation a assorti son interprétation de l'article 16 d'une exigence d'examen « à délai rapproché » des mesures de prolongation automatique de détention ordonnées en application de la disposition contestée. Dans toutes les hypothèses où un tel contrôle du juge ne pouvait être exercé, la personne détenue devait être libérée. Selon les éléments communiqués par la DACG, 160 détenus ont été libérés en application de cette décision.

La censure de la prolongation automatique de la détention par la Cour de cassation a été complétée quelques mois plus tard par le Conseil constitutionnel. Dans sa décision du 29 janvier 2021³¹, le juge constitutionnel, estimant que la situation sanitaire ne justifiait pas une telle dérogation, a considéré que « *l'objectif poursuivi par les dispositions contestées n'est pas de nature à justifier que l'appréciation de la nécessité du maintien en détention soit, durant de tels délais, soustraite au contrôle systématique du juge judiciaire (...)* ». Les décisions de la Cour de cassation et du Conseil constitutionnel confirment, par leur censure, la contrariété de l'article 16 de l'ordonnance pénale, à la fois à la CEDH et à la Constitution.

Toutes les autres dispositions contestées, telles que la possibilité de recourir à des moyens de télécommunication durant les audiences ou la procédure sans audience, ont été validées par le juge des référés du Conseil d'État.

Cette production normative était juridiquement nécessaire pour surmonter les obstacles de la crise. Le Conseil constitutionnel a rappelé que les dispositions adoptées en mars 2020 visent à favoriser le maintien de l'activité des juridictions civiles, sociales et commerciales malgré les mesures d'urgence sanitaire prises pour lutter contre la propagation de l'épidémie de covid 19. Ces dispositions poursuivent ainsi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et contribuent à la mise en œuvre du principe constitutionnel de continuité du fonctionnement de la justice³².

³¹ Décision n° 2020-878/879 QPC du 29 janvier 2021.

³² Décision n° 2020-866 QPC du 19 novembre 2020, point n° 15.

Cette production normative, alors même que toutes les consultations ont pu être menées dans des délais très courts, a néanmoins entraîné une certaine insécurité juridique au travers des nombreux recours exercés. En l'absence d'anticipation, les ordonnances prises ont dû être rédigées dans une certaine urgence. Il faut néanmoins souligner que, lors de l'élaboration de l'ordonnance pénale, peu de voix ont contesté les dispositions de l'article 16 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020. Le Conseil d'État, dans sa formation consultative, n'avait d'ailleurs pas soulevé de difficulté.

Le deuxième confinement, même s'il est accompagné d'un message de poursuite de l'activité judiciaire, a conduit à l'adoption de nouvelles ordonnances, le 18 novembre 2020. Très attendues par les juridictions, ces ordonnances, dont les dispositions sont comparables à celles du mois de mars, ont été prises tardivement, la loi portant prorogation de l'état d'urgence sanitaire n'ayant été adoptée que le 14 novembre.

Les moyens juridiques mis à la disposition des juridictions pour faciliter leur activité doivent faire l'objet d'un retour d'expérience et d'usage de la part des juridictions. Dans un souci de meilleure anticipation, il apparaît nécessaire de déterminer quelles sont les dispositions législatives et réglementaires les plus utiles en matière civile et pénale pour faciliter l'activité juridictionnelle en cas de crise et limiter les risques contentieux.

L'administration devrait élaborer un recueil de normes qui contiendrait les outils à mobiliser en fonction de la nature de crise (recours élargi aux outils numériques en cas de pandémie, allongement des délais en cas de paralysie des systèmes d'information notamment). Cet outil devrait être régulièrement mis à jour afin de tenir compte des évolutions législatives et réglementaires.

Regard comparé en Europe sur la production normative pendant la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid 19

Les États retenus pour la comparaison ont tous adopté des normes afin d'aménager le fonctionnement judiciaire. Il en est ainsi du « paquet Coronavirus » voté par le *Bundestag* le 25 mars renforçant les pouvoirs des chefs de juridiction, du décret royal du 14 mars en Espagne, qui suspend les délais de procédure, complété le 27 mai 2020 par un « guide pour la conduite des procédures judiciaires télématiques », et un « guide de bonnes pratiques pour la réactivation de l'activité judiciaire », du décret-loi italien des 2, 8, 17/3/20, relatif à la suspension des délais, visio-conférence, rendu des jugements par voie électronique ou encore du « *Coronavirus Act* » du 25 mars 2020 au Royaume-Uni.

Des traits communs peuvent être observés dans la réponse normative apportée à la crise sanitaire en matière judiciaire, telles que les suspensions ou prorogations de délais ou de prescription. Le point le plus saillant réside dans l'usage extensif et intensif des moyens numériques. Chaque législation ouvre le recours à ces usages en les déclinant à chaque étape du processus judiciaire : les échanges d'informations et de pièces, la communication entre la juridiction et les parties, l'usage de la visio-conférence, voire du téléphone, pour les audiences.

En Italie, une exception à la mesure de renvoi d'office des dossiers a également été prévue pour les dossiers pénaux dans lesquels la durée maximum de détention provisoire expirait dans les 6 mois suivant le 11 mai. Dans ce cas, le chef de juridiction devait prendre toute mesure pour organiser le procès.

Dans plusieurs pays, comme l'Allemagne, les Pays-Bas et la Roumanie, des recours ont été introduits en lien avec l'adaptation de l'activité des juridictions. Cependant la grande majorité de ces recours ont été déclarés irrecevables ou ont été rejetés.

*

**

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Secteur d'activité d'importance vitale, le ministère de la justice s'est doté depuis plusieurs années d'une « politique de défense et de sécurité » ambitieuse. Toutefois, jusqu'en 2019, les moyens affectés à sa mise en œuvre sont demeurés insuffisants.

Le diagnostic posé par le nouveau haut fonctionnaire de sécurité et de défense adjoint sur la mise en œuvre de ce document a abouti à l'élaboration d'une feuille de route en février 2020, soit un mois avant le premier confinement. Dans ces conditions, la préparation du ministère de la justice aux crises était faible avant la crise sanitaire. Les juridictions ont cependant pu s'appuyer, pour certaines d'entre elles, sur une expérience de gestion de crise attachée à des contextes particuliers.

Les juridictions ont été contraintes de bâtir des plans de continuité d'activité dans l'urgence alors qu'elles ne maîtrisaient pas cet outil. Afin de les soutenir dans leur préparation à la crise sanitaire, la direction des services judiciaires a adressé le 2 mars 2020 un PCA-type élaboré qui a défini un cadre d'activité restrictif. Ne couvrant que partiellement les missions essentielles et omettant les tribunaux de commerce, ce cadre d'activité s'est avéré peu adapté aux enjeux opérationnels de continuité d'activité pendant la crise. Dans les faits, les PCA des juridictions se sont caractérisés par une certaine diversité qui a entraîné des fonctionnements et une activité hétérogène.

Imposant une fermeture des juridictions, le cadre d'activité défini par la garde des sceaux s'est avéré très restrictif. Devenue la décision la plus marquante de la gestion de crise, la fermeture des tribunaux, qui a entraîné le quasi-arrêt de la capacité de jugement des juridictions, a renvoyé l'image d'une justice au caractère non essentiel.

Au niveau central, la gestion de la crise a mis en exergue le fait que le pilotage d'un réseau aussi dense et pluriel de juridictions pouvait s'avérer complexe. La question de l'élargissement de l'activité des juridictions a été délicate à gérer pour le ministère en raison des positions contrastées des chefs de cour. Dans ce contexte tendu, il a été considéré que les conditions pour un élargissement de l'activité n'étaient pas réunies. L'analyse de l'activité des juridictions a toutefois laissé apparaître des disparités. Certaines juridictions, en se saisissant des dispositions procédurales issues des ordonnances qui visaient à faciliter leur fonctionnement, sont allées au-delà du périmètre du PCA. Cette hétérogénéité dans le fonctionnement des juridictions pendant la crise n'apparaît pas neutre au regard du principe d'égal accès à la justice énoncé par le code de l'organisation judiciaire et confirme que l'absence de doctrine établie en matière de continuité d'activité de la justice a compliqué l'action du ministère dans la gestion de la crise. Après un fort ralentissement pendant plus de deux mois, la reprise d'activité des juridictions a été progressive jusqu'en septembre 2020.

Avant la crise, ni les juridictions ni le ministère n'avaient procédé au maintien en condition opérationnelle du stock d'équipements de protection. La gestion par le secrétariat général de l'approvisionnement en masques des juridictions a constitué un défi logistique. Faute d'équipements suffisants et d'une doctrine gouvernementale stabilisée sur la nécessité du port du masque, le ministère a décidé de doter en priorité l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse sur les recommandations du Haut conseil de la santé publique (HCSP). Dans ces conditions, les premiers masques n'ont pu être livrés aux juridictions qu'au cours du mois d'avril.

La finalité d'un plan de continuité d'activité est de garantir un fonctionnement le plus proche possible des conditions normales en cas de crise grave. À l'inverse, très restrictif, le cadre d'activité défini par la garde des sceaux dans son message du 15 mars 2020 ainsi que sa décision de fermeture des juridictions ont entraîné le quasi-arrêt de l'activité de jugement des juridictions. La perspective, qui s'est d'ailleurs matérialisée, de plaintes de mise en danger de la vie d'autrui a peut-être contribué à cette décision.

Indispensables, les mesures dérogatoires prises par ordonnance avaient pour objectif de faciliter l'activité des juridictions. Prises dans l'urgence, elles ont engendré une certaine insécurité juridique et des contestations de principe. Dans un souci de meilleure anticipation, il apparaît nécessaire de déterminer les dispositions législatives et réglementaires les plus utiles en matière civile et pénale pour faciliter l'activité juridictionnelle en cas de crise et de limiter les risques contentieux. L'administration devrait élaborer un recueil de normes et d'outils à mobiliser en fonction de la nature de la crise.

La Cour formule la recommandation suivante :

- 1. Établir un outil normatif de continuité d'activité regroupant les dispositions législatives et réglementaires susceptibles d'être adoptées et mises en œuvre en temps de crise pour faciliter le fonctionnement des juridictions judiciaires (SG, DACS, DACG).*

Chapitre II

Le fonctionnement des juridictions a été dégradé, mais de façon inégale

Le niveau d'activité des juridictions judiciaires a été entravé par des contraintes externes et internes. Dans ce contexte, la période de confinement s'est traduite par une chute générale et brutale de l'activité qui masque toutefois des disparités territoriales et par contentieux. D'une manière générale, les effets de la crise sanitaire ont aussi été perceptibles sur la qualité de la justice rendue.

I - Des effectifs présents et des outils numériques insuffisants pour faire face à la crise

Les juridictions se sont heurtées à plusieurs obstacles qui ont entravé la continuité de leur activité. La crise sanitaire a imposé, en priorité, la protection de la santé des personnels et les décisions de confinement ont eu pour effet direct de renvoyer leur immense majorité à leur domicile. La faiblesse des outils de télétravail a empêché la participation de tous les agents à l'activité même si certains acquis du plan de transformation numérique ont permis d'éviter la paralysie de l'institution.

A - Des personnels disponibles en nombre insuffisant

Les juridictions ont dû, en priorité, veiller à la protection de la santé des agents. Faute de polyvalence, elles n'ont pu s'appuyer que sur un très faible nombre de personnels. Elles ont par ailleurs dû mettre en œuvre des décisions nationales qui ont pu gêner le bon fonctionnement des équipes.

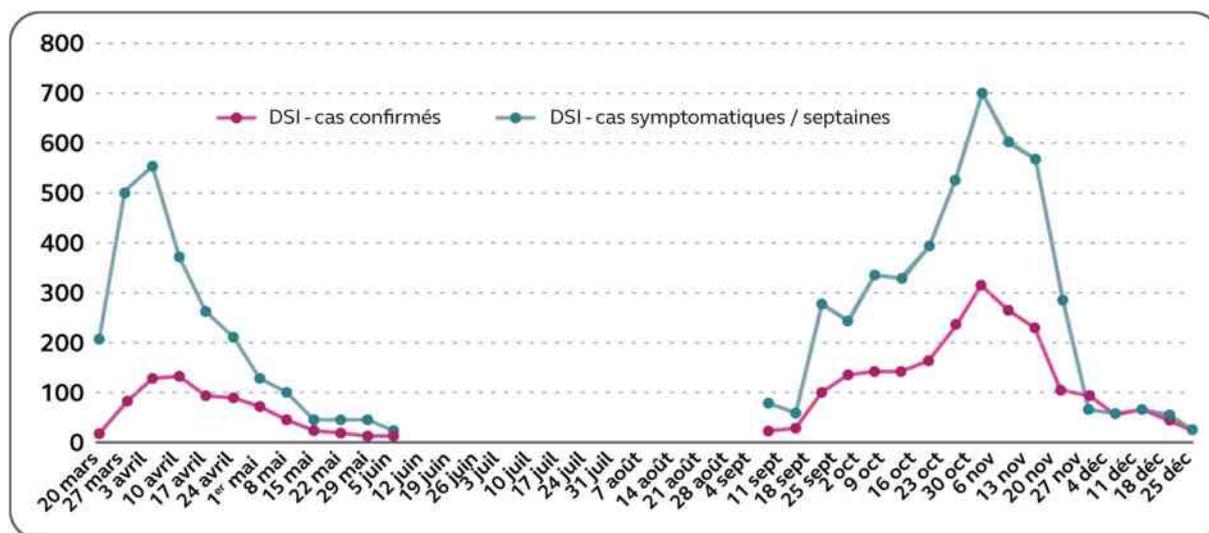
1 - Un enjeu prioritaire de protection de la santé des agents

La décision de mise en œuvre des PCA est avant tout guidée par les conditions sanitaires et la volonté du Gouvernement de protéger les citoyens contre le virus, en limitant les interactions. Chaque employeur se voit donc assigner cet objectif et le ministère de la justice n'y déroge pas. La décision de la garde des sceaux du 15 mars 2020 présente d'ailleurs la continuité du service de la justice comme devant s'inscrire « *dans un cadre qui prévient la*

propagation du virus tant à l'égard des personnels que des publics reçus ou pris en charge par les personnels relevant du ministère de la justice.» Il s'agit d'une responsabilité particulièrement importante pour le ministère comme pour les chefs de juridictions qui l'expriment dès le 19 mars dans un communiqué où est affirmée « la responsabilité première des présidents, chefs d'établissement et souvent présidents de CHSCT, (qui) est de préserver la santé des magistrats et personnels de justice³³. » Elle est d'ailleurs rappelée dans la note du 31 mars 2020 de la ministre de la justice³⁴ qui indique que « les services judiciaires doivent veiller prioritairement à la protection de la santé de leurs agents, de leurs auxiliaires ou collaborateurs habituels, ainsi qu'à celle des justiciables. »

Cette responsabilité est d'autant plus prégnante qu'à la mi-mars, les employeurs ne disposent que de peu d'éléments d'information fiables sur le virus, qu'il n'y a pas de possibilité d'effectuer des tests et que les équipements de protection ne sont pas non plus disponibles (cf. du chapitre I-III-C). Pour ce qui concerne les juridictions, le bilan de l'épidémie s'apprécie à travers les cas confirmés mais également à travers les personnes ayant déclaré les symptômes ou, à l'occasion de la seconde vague, les agents en septaine.

Graphique n° 1 : évolution de l'épidémie pour les personnels judiciaires de mars à décembre 2020



Source : données HFDS

Si l'on rapporte le nombre de cas confirmés au nombre d'arrondissements judiciaires, il apparaît que moins d'un cas confirmé de covid était avéré dans chaque juridiction pendant toute la durée de la première vague. C'est le cas par exemple à Bobigny où le tribunal judiciaire déclare un cas confirmé sur les 620 personnels, magistrats et fonctionnaires affectés. Dans son bilan, un mois après le début du confinement, la cour d'appel de Reims ne recense sur

³³ Communiqué de la conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires du 19 mars 2020.

³⁴ Note du ministre : Information RH – Coronavirus COVID 19 / SJ-95-DSJ du 31 mars 2020.

l'ensemble de son ressort comptant 324 fonctionnaires aucun cas de covid avéré et ne décompte que 8 agents présentant des symptômes³⁵. Néanmoins, la pandémie a eu des conséquences graves pour certains agents et la DSJ déplore trois décès consécutifs à la covid en 2020.

Au début de la crise, les responsables, chefs de juridiction et chefs de cour, ont pu se trouver dans une position délicate, avec la crainte de mettre en danger la santé de leurs agents et le constat de devoir faire face à des directives nationales éparses et évolutives. La situation des personnes vulnérables est révélatrice du flou dans lequel les responsables devaient prendre leurs décisions.

Évolution de la doctrine relative à la protection des personnes vulnérables

Le message de la garde des sceaux du 15 mars 2020 ne mentionne pas la situation des personnels vulnérables mais celle-ci était abordée dans la circulaire conjointe de la DACG et de la DACS du 14 mars³⁶ qui évoque « *les personnes en situation de handicap ou souffrant de maladies chroniques et les femmes enceintes* ». Ces personnes sont appelées à « *rester à leur domicile* » sans que le télétravail soit mentionné.

Par la suite, la ministre, à travers la note précitée du 31 mars, reprend les critères pathologiques définis par le Haut conseil de la santé publique (HCSP) définissant dix cas de vulnérabilité³⁷ plus restrictifs que dans la circulaire précédente. Par ailleurs, la note précise que « *les personnes vulnérables ne peuvent être mobilisées dans le cadre des PCA en présentiel ; elles doivent se voir proposer un télétravail lorsque leur poste le permet et qu'elles disposent du matériel nécessaire. À défaut, en cas d'impossibilité de télé-travailler, elles sont placées en ASA* ».

Dans la note du 5 mai 2020 relative à la reprise d'activité, le ministère reprend les cas référencés par le HCSP qui les élargit à 11 cas, abaisse de 70 à 65 ans l'âge de vulnérabilité et inclut le critère d'obésité. Le décret du 29 août 2020³⁸, qui s'applique aux salariés du secteur privé réduit la liste à quatre cas de vulnérabilité mais est suspendu par le Conseil d'État le 15 octobre 2020³⁹. Le décret du 10 novembre 2020⁴⁰ précise finalement les conditions cumulatives autorisant de placer les personnes vulnérables en autorisation spéciale d'absence (ASA) à savoir, le critère de vulnérabilité, l'impossibilité de télétravailler et l'impossibilité de bénéficier de mesures de protection renforcée sur le lieu de travail avec une évaluation du médecin du travail. Ce dernier décret intervient néanmoins au moment du reconfinement où le télétravail est largement encouragé pour l'ensemble des salariés du secteur privé et public.

La seconde vague de l'épidémie s'inscrit dans un contexte différent puisque les conditions et les connaissances sanitaires ne sont plus les mêmes et que les tests et équipements de protection sont désormais facilement accessibles.

³⁵ Données au 9 avril 2020 pour le ressort de la CA de Reims (TJ Troyes, TJ Charleville-Mézières, TJ Châlons-en-Champagne, TJ et CA Reims, SAR Reims, CPH Épernay).

³⁶ Circulaire du DACG et du DACS relative à l'adaptation de l'activité pénale et civile des juridictions aux mesures de prévention et de lutte contre la pandémie COVID-19 / JUSD2007740C du 14 mars 2020.

³⁷ Recommandations relatives à la prévention et à la prise en charge du covid chez les patients à risque de formes sévères, Haut conseil de la santé publique, 14 mars 2020.

³⁸ Décret n° 2020-1098 du 29 août 2020 pris pour l'application de l'article 20 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020

³⁹ Ordonnance du 15 octobre 2020 du conseil d'État.

⁴⁰ Décret n° 2020-1365 du 10 novembre 2020 pris pour l'application de l'article 20 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020

2 - Des effectifs limités et un manque de polyvalence des personnels

Le contexte sanitaire incertain et la responsabilité donnée aux chefs de juridiction dans la gestion de la crise peuvent expliquer que l'activité des juridictions ait été exclusivement organisée sur la base du volontariat. La décision du 15 mars de la garde des sceaux a des conséquences très concrètes sur la position administrative des agents et la grande majorité d'entre eux sont renvoyés chez eux, puisque seuls les agents participant aux missions essentielles du PCA sont requis en présentiel.

Par ailleurs, au niveau national, un cadre large de l'autorisation spéciale d'absence⁴¹ est défini et fondé sur trois motifs principaux : la vulnérabilité, la garde d'enfant de moins de 16 ans et l'absence de moyen de transport. La prise en compte de toute ces situations réduit fortement le nombre d'agents mobilisables. Ainsi, parmi les 363 greffiers et fonctionnaires de la cour d'appel de Paris, 117, domiciliés à Paris, auraient pu venir travailler mais 82 relevaient de l'ASA pour garde d'enfants.

Tous les agents qui sont renvoyés chez eux ne relèvent pas nécessairement de l'une des catégories d'ASA. En l'absence de données sur les personnels effectivement en télétravail, il n'est pas possible de reconstituer les différentes positions administratives des agents (cf. annexe n°7). Par exemple, au tribunal judiciaire de Paris, 62 % des ASA ne concernent pas les cas prévus mais l'impossibilité de travail à distance. C'est le cas également au tribunal de Charleville-Mézières où, sur 58 fonctionnaires, plus de la moitié étaient positionnés en « ASA sans activité ». De même, au 23 mars 2020, sur les 619 magistrats et fonctionnaires du tribunal judiciaire de Bobigny, 433, soit 70 %, étaient « à domicile, hors mesure ASA ».

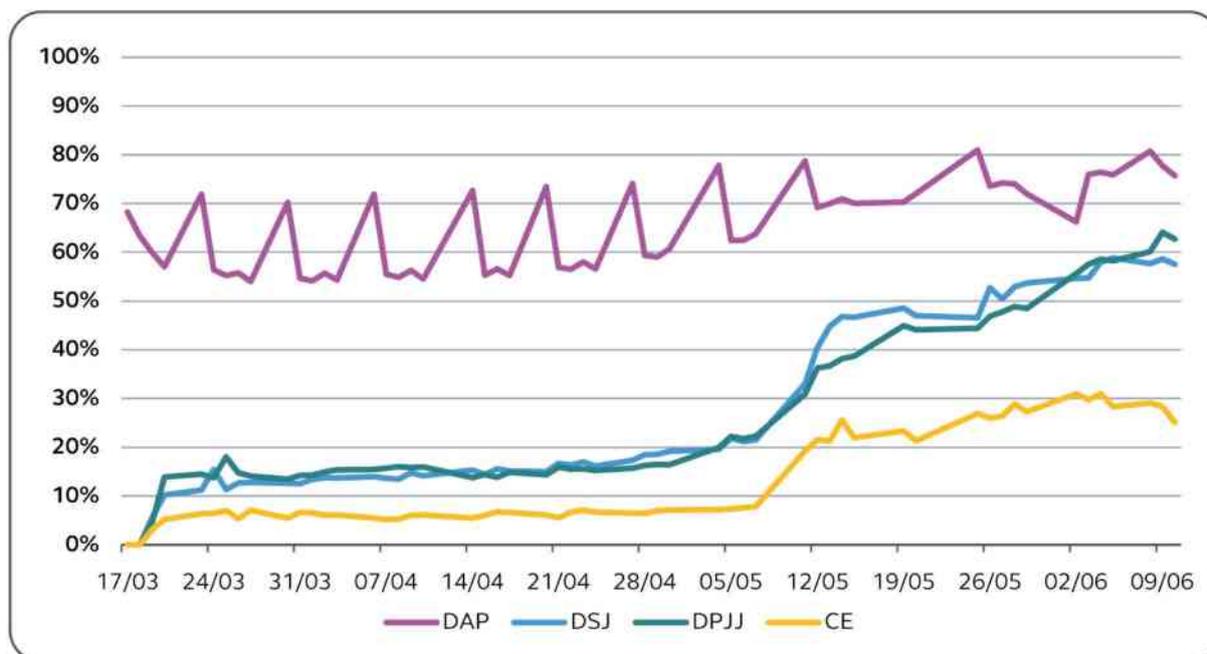
La direction du greffe de la cour d'appel de Paris souligne dans son retour d'expérience que l'encouragement au confinement maximal prôné par les pouvoirs publics et les chefs de cour a fortement handicapé les chefs de services dans la réorganisation de leurs services au fur et à mesure des départs en arrêts maladie des personnes initialement réquisitionnées. Elle relève également les inconvénients d'une gestion différenciée des ASA en fonction du contentieux pratiqué⁴².

La seule donnée fiable, permettant d'apprécier l'activité des juridictions est le taux de présence.

⁴¹ Une autorisation spéciale d'absence permet à l'agent de ne pas occuper temporairement son poste de travail, tout en étant considéré comme étant en activité. Il conserve ainsi tous ses droits.

⁴² Au-delà des situations de vulnérabilités, de transports et de garde d'enfant, le critère de l'autorisation spéciale d'absence est l'absence de participation aux contentieux essentiels pour lesquels les personnels sont requis en présentiel.

Graphique n° 2 : taux de présence comparé des fonctionnaires et magistrats du 17 mars au 9 juin 2020 dans les réseaux du ministère et des juridictions administratives.



Sources : Cour des comptes d'après données HFDS. DAP : direction de l'administration pénitentiaire, DSJ : direction des services judiciaires, DPJJ : direction de la protection judiciaire de la jeunesse, CE : Conseil d'État et juridictions administratives.

Le taux de présence des personnels affectés aux services judiciaires est resté inférieur à 20 % jusqu'à début mai. Il faut attendre le 26 mai pour retrouver plus de 50 % d'effectifs présents. Ce taux de présence est similaire à celui des agents de la DPJJ et largement inférieur à celui des personnels de la DAP, dont la présence est indispensable à l'exercice des missions pénitentiaires. Il est toutefois bien supérieur à celui des juridictions administratives, mais celles-ci disposent d'équipements et d'applicatifs autorisant le travail à distance (cf. *infra*).

À l'issue du confinement, le 11 mai, le plan de reprise prévoit une phase transitoire jusqu'au 2 juin pendant laquelle le télétravail est privilégié. Seuls les agents dont la présence est nécessaire sont appelés à revenir et des conditions normales d'activité sont attendues à partir du 2 juin. Durant cette phase transitoire, la présence moyenne remonte à 75 % pour les fonctionnaires et 82 % pour les magistrats. Plusieurs ressorts de cour d'appel comptent encore, plus de 15 % de leurs effectifs de fonctionnaires en ASA parmi les personnels absents. Cet absentéisme s'explique notamment par le fait que les enfants des personnels judiciaires ne sont pas considérés comme prioritaires pour le retour à l'école.

L'appréciation large de l'autorisation d'absence a contraint les juridictions à s'appuyer majoritairement sur une logique de volontariat⁴³, logique trouvant sa limite dans le manque de polyvalence des personnels.

⁴³ Le PCA de la cour d'appel de Dijon est lui-même construit sur une logique de volontariat en indiquant qu'en cas de pandémie aggravée « *le volontariat sera privilégié* ».

La difficulté de mobilisation des personnels a eu pour effet une surmobilisation du personnel indispensable. La note RH précitée prévoit pourtant que « *pour les activités devant être réalisées en présentiel, les chefs de cour, chefs de juridiction, directeurs de greffe et DDARJ veillent à organiser un roulement entre les personnels mobilisables. Il importe d'assurer un plan d'organisation qui permette de veiller à la santé des personnels mais aussi d'éviter que les mêmes personnels soient sollicités* ». Ces principes d'organisation se heurtent aux faibles possibilités de travail à distance mais également au manque de polyvalence des personnels judiciaires. (cf. chapitre III-I-D)

3 - Des décisions nationales qui ont pu gêner le bon fonctionnement des équipes

Les chefs de juridiction et les directeurs de greffe se sont retrouvés, pour toutes les raisons évoquées précédemment, dans une position managériale inconfortable. L'autorisation spéciale d'absence est en effet une position administrative difficile à gérer dans le collectif de travail. Alors que des agents sont requis pour travailler en présentiel, l'agent en ASA est payé et conserve tous ses droits sans avoir à travailler. Cette situation est porteuse d'incompréhension et génératrice de tensions, les rares cas d'abus étant parfois érigés en généralités. Pour les responsables de terrain, ces situations ont fragilisé les équipes déjà affaiblies par l'intensité de l'activité. Dans ce contexte, se sont ajoutées des décisions nationales qui ont généré un travail administratif conséquent.

La première décision intervient le 15 avril par une ordonnance⁴⁴ relative à la prise de jours de réduction de temps de travail ou de congés dans la fonction publique. Elle est traduite dans une note du secrétariat général du 24 avril 2020. L'objectif est d'imposer la prise de jours de RTT et de congés annuels pendant la période d'urgence sanitaire pour favoriser la mobilisation de tous les agents à la fin de la période. Le retrait de ces jours a eu pour conséquence un important travail administratif. À la Cour d'appel de Paris par exemple, le service RH a dû établir une fiche individuelle de situation pour chaque agent sur les deux périodes prévues par la note et a procédé à la notification des retraits de jours. Face au mécontentement soulevé par cette mesure, et à la demande des chefs de cour, la situation de chaque agent a été réexaminée. Une nouvelle fiche de situation a dû être notifiée et seules les personnes n'ayant pas participé en présentiel ou en télétravail au PCA ont subi des retraits de jours de RTT ou de congés.

La seconde décision est celle de la création d'une « prime covid » attribuée selon le nombre de jours de présence et pour les personnes « *ayant exercé principalement en présentiel et qui se seront investies de manière substantielle dans des conditions manifestant un engagement a minima significatif ayant permis la continuité de l'activité juridictionnelle ou administrative* »⁴⁵. Les critères retenus étant difficilement exploitables, largement soumis à interprétation, et les enveloppes limitées, ce système de prime a finalement constitué un facteur de mécontentement.

⁴⁴ Ordonnance n°2020-430 du 15 avril 2020 relative à la prise de jours de RTT ou de congés dans la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale.

⁴⁵ Ce dispositif de prime exceptionnelle, d'un montant global de 2,5 M€ a bénéficié à un effectif total de 5 244 agents dans les ressorts de cours d'appel, parmi lesquels 30 % de magistrats, 69 % de fonctionnaires soit 17 % des effectifs.

Ces deux mesures ont, au ministère de la justice, manqué leur objectif. La première visait à faire revenir les personnels à la fin de la période d'urgence sanitaire qui s'étendait jusqu'au 10 juillet 2020, mais cela n'a pas été possible en raison des services allégés durant l'été. La prime covid, quant à elle, a altéré les relations au sein des équipes de travail dans la mesure où la définition des critères d'attribution a pu donner l'impression à certains agents d'inégalités de traitement.

B - Des systèmes numériques ne permettant pas d'assurer la continuité d'activité

Pendant la crise sanitaire, l'institution judiciaire a été confrontée à son retard numérique avec pour conséquence une accessibilité dématérialisée aux juridictions quasi-inexistante et des possibilités de travail à distance très réduites. La paralysie de l'institution a pu cependant être évitée grâce à certains acquis du plan de transformation numérique.

1 - Une accessibilité dématérialisée à la justice judiciaire quasi-inexistante

Avec la fermeture des tribunaux, aucune saisine des juridictions judiciaires ne pouvait être réalisée par les justiciables ou les avocats en dehors des urgences. En effet, à l'inverse des juridictions administratives et, même plus récemment des tribunaux de commerce (cf. *infra*), il n'était pas encore techniquement possible pour un justiciable, personne physique ou morale, ou un avocat de saisir un tribunal judiciaire d'un litige de manière dématérialisée⁴⁶. De la même manière, et alors qu'elle constitue une démarche préalable avant toute saisine du juge pour les citoyens les plus défavorisés, une demande d'aide juridictionnelle ne peut, pour l'heure, être déposée de manière dématérialisée⁴⁷. Les ordonnances du 25 mars 2020 ont élargi la dématérialisation à quelques actes juridictionnels en adaptant certaines des dispositions des procédures civiles et pénales : autorisation de demandes d'actes au cours de l'instruction, appels et pourvois en cassation par courriel, recours à la visio-conférence pour les audiences). Ces possibilités étaient cependant assez limitées.

Au-delà de l'impossibilité d'introduire des instances en ligne, les juridictions judiciaires sont apparues au cours de la crise sanitaire très en retard dans la dématérialisation de leurs échanges, tant en matière civile que pénale, avec les citoyens mais aussi avec les auxiliaires de justice tels que les avocats ou encore les huissiers⁴⁸. Si, par exemple, en matière civile, les échanges et les transmissions de pièces peuvent être réalisés de manière dématérialisée *via* le réseau privé virtuel des avocats⁴⁹ (RPVA), le logiciel Winci⁵⁰, qui permet notamment au greffe

⁴⁶ Contentieux des injonctions de payer mis à part.

⁴⁷Un système d'information de l'aide juridictionnelle (SIAJ) est en cours d'expérimentation avec un objectif de généralisation à la fin du premier semestre 2021.

⁴⁸ Le ministère indique qu'un outil de communication électronique entre les juridictions et les huissiers pour les citations et significations en matière pénale devrait être prochainement opérationnel.

⁴⁹Le RPVA est un réseau indépendant privé opéré sous la responsabilité du Conseil national des barreaux permettant des échanges sécurisés entre les avocats et les services juridictionnels du ministère de la justice et l'authentification des parties à l'échange en interconnexion avec le Réseau Privé Virtuel de la Justice (RPVJ).

⁵⁰Le traitement Winci a pour finalité le suivi des affaires civiles, l'édition des documents nécessaires à la gestion des procédures, le contrôle des délais, l'édition des jugements, la production de statistiques.

de traiter les transmissions de conclusions, n'est pas accessible à distance. Cette situation a constitué un facteur bloquant à la poursuite de la mise en état des dossiers en cours et donc au télétravail des magistrats et des greffes (cf. *infra*). Dans ces conditions, certaines juridictions ont mis en place avec les avocats de leurs barreaux des conventions locales de communication électronique.

En matière pénale, la situation n'était pas plus favorable, les juridictions ne disposant d'aucune solution applicative sécurisée pour échanger des pièces de procédures avec les services d'enquête et les avocats. Pour suppléer à cette carence alors qu'elle était confrontée à une augmentation importante du contentieux de la détention provisoire devant la chambre de l'instruction, la cour d'appel de Paris n'a eu d'autre solution, pendant le premier confinement, que de mettre à la disposition des avocats une boîte aux lettres dans la cour du Mai du Palais de justice pour qu'ils puissent communiquer, dans les délais, leurs mémoires.

Le ministère se dit pleinement engagé depuis la fin de l'année 2020 dans un plan d'actions visant à accélérer la dématérialisation de ces démarches avec la récente nomination d'un directeur de projet chargé de piloter ce projet prioritaire.

La transformation numérique des juridictions administratives : un atout pendant la crise sanitaire

Dans le cadre de leur transformation numérique, les juridictions administratives, offrent aux administrations et aux avocats, depuis 2013, grâce à l'application Télérecours, la possibilité de déposer un recours en ligne. Depuis le 1^{er} janvier 2017, en application de l'article R. 414-1 du code de justice administrative, cette faculté est devenue une obligation pour les avocats, les personnes morales de droit public (sauf pour les communes de moins de 3 500 habitants) ainsi que les organismes privés chargés d'une mission de service public, sous peine d'irrecevabilité de leur demande. Depuis le 30 novembre 2018, une nouvelle étape a été franchie. Désormais, tout citoyen, toute entreprise ou association peut déposer une requête en ligne auprès des juridictions administratives (tribunaux, cours administratives d'appel et Conseil d'État) *via* l'application Télérecours citoyen. En 2019, 13 % des recours étaient déposés *via* cette dernière. Avec la crise sanitaire, son usage progresse. En 2020, ce taux est passé à 24 %. 10 107 recours ont été déposés par des citoyens *via* l'application, sur les 78 210 recours déposés devant les juridictions administratives. Le recul n'apparaît cependant pas encore suffisant pour dresser un premier bilan de l'appropriation par les citoyens de cette possibilité.

Grâce à ces deux applications, les justiciables et les avocats peuvent communiquer avec les juridictions administratives de manière dématérialisée et sécurisée, accéder à leur dossier et être informés en temps réel de l'avancée de leur recours. Ce sont ces applications qui ont permis aux magistrats administratifs de poursuivre, avec les parties, l'instruction des dossiers pendant le confinement contrairement aux juges civils dont les mises en état n'ont pu être réalisées.

Dans le périmètre des juridictions judiciaires, les tribunaux de commerce font figure d'exception en matière de transformation numérique. Leur maturité est le résultat de l'action de leurs greffes et du conseil national des greffiers des tribunaux de commerce.

Pendant le premier confinement, les tribunaux de commerce ont pu s'appuyer sur plusieurs applicatifs, développés par le GIE Infogreffe, pour assurer la continuité d'une grande partie de leur activité. Grâce à *infogreffe.fr*, les chefs d'entreprise et les professionnels ont pu accéder à toute l'information légale issue du registre du commerce et des sociétés, mais aussi

effectuer en ligne l'ensemble de leurs formalités auprès du registre du commerce et des sociétés (dépôts d'actes et de comptes annuels, immatriculation, commandes de documents, etc.). Pendant la période de confinement, au plan national, 35 000 immatriculations au RCS ont ainsi pu être enregistrées (contre 40 000 pour le seul mois de mars 2019), 435 234 mises à jour réalisées et 266 474 actes de sociétés déposés. Avec monidenum.fr, les chefs d'entreprise ont pu obtenir gratuitement et à tout moment leur Kbis au format numérique (près de 29 000 Kbis téléchargés entre le 17 mars et le 11 mai), étant précisé que ce document devait être produit pour bénéficier des aides et mesures de soutien proposées par le Gouvernement.

Démarré en 2016 et abouti en avril 2019 pour un coût d'1 M€, le projet du Tribunal Digital permet aux usagers de saisir le tribunal de commerce *via* une plateforme indépendante, www.tribunaldigital.fr. Le justiciable peut aussi suivre l'avancement de son affaire à chaque étape de la procédure et consulter son dossier. Les entreprises peuvent saisir le tribunal de commerce de l'ensemble des procédures par voie dématérialisée.

Cette situation, tout comme celle des juridictions administratives dont la dématérialisation est ancienne, contraste avec celle des tribunaux judiciaires et des cours d'appel dont les applicatifs numériques, trop anciens, ont révélé leurs insuffisances pendant la crise.

2 - Des possibilités de travail à distance très réduites

En recommandant que « *les magistrats et agents de greffe qui ne participeront pas aux contentieux essentiels devront dans la mesure du possible poursuivre leur activité en télétravail* », le message du 15 mars 2020 apparaît en décalage avec la réalité numérique du ministère.

Plusieurs difficultés, qui se sont cumulées, ont empêché un déploiement élargi du télétravail : la majorité des applicatifs n'étaient pas accessibles à distance, l'équipement en ultraportables des agents de greffe était quasi-inexistant, et aucune solution de signature électronique des décisions de justice n'était possible.

La quasi-totalité des applicatifs métiers civils (y compris ceux des CPH), âgés pour bon nombre d'entre eux de plus de trente ans, n'autorisaient pas un travail à distance. L'annexe n°4 détaille les caractéristiques des principaux applicatifs métiers utilisés par les magistrats et les greffes. Dans ces conditions, en dehors des urgences, la continuité la justice civile ne pouvait être assurée. Si les magistrats ont pu rédiger les jugements civils des dossiers mis en délibéré avant le début du confinement, la mise en état des affaires en cours était impossible dès lors que les fonctionnaires de greffe, non présents au tribunal, n'avaient pas la possibilité de relever les messages adressés par les avocats *via* le RPVA. Alors que le contentieux civil repose en grande partie sur une procédure écrite avec représentation obligatoire, il aurait pu constituer le terrain d'élection de la dématérialisation.

En matière pénale, la situation des applicatifs métiers apparaît plus favorable, du moins pour les tribunaux judiciaires. Accessible à distance, l'applicatif APPI, outil collaboratif de suivi des personnes placées sous main de justice, utilisé par les juges de l'application des peines, leur greffe ainsi que les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, s'est avéré d'une grande utilité alors que l'activité s'est fortement accrue pendant le premier confinement. Les

principales applications, Cassiopée⁵¹ et le système de numérisation des procédures pénales⁵² (NPP), utilisées par toute la chaîne pénale, sont accessibles à distance. Grâce à NPP, tant les juges d'instruction que les magistrats du parquet ont pu clore certains dossiers pendant le premier confinement (rédaction de réquisitoires définitifs et d'ordonnances de règlement).

Toutefois, si la numérisation des dossiers d'information judiciaire est désormais généralisée, celle des enquêtes préliminaires est très variable selon la politique des juridictions et les moyens dont elles disposent à cette fin. Surtout, l'accès par les magistrats des cours d'appel aux dossiers numérisés n'est pas systématique. L'absence de directive nationale d'utilisation de NPP entrave son efficacité et sa généralisation. Dans l'attente du déploiement de la procédure pénale numérique (PPN), les potentialités offertes par cet outil doivent pouvoir être pleinement utilisées par les juridictions.

Ambitieux et prometteur, le programme PPN, expérimenté depuis 2019 dans les tribunaux judiciaires de Blois et d'Amiens, a révélé une forte valeur ajoutée pour la continuité de l'activité pendant le premier confinement.

La procédure pénale numérique, un projet à forte valeur ajoutée pendant le confinement

En 2018, les ministres de la justice et de l'intérieur ont engagé un projet commun dénommé « procédure pénale numérique » (PPN) co-dirigé par un préfet et un magistrat judiciaire. Ce programme a pour objet la dématérialisation des échanges entre les acteurs de la chaîne pénale, c'est-à-dire de toutes les pièces qui constituent le dossier de procédure pénale, depuis l'enregistrement d'une plainte ou la constatation d'une infraction jusqu'à l'audience de jugement puis l'archivage de la décision de justice. Avec ce projet, les documents dématérialisés ont la même valeur probante que les documents originaux imprimés et le dossier de procédure numérique se substitue au dossier papier actuel.

Pendant le confinement, la PPN a montré sa valeur ajoutée : partage des dossiers, signature des actes, transmission des procédures et échanges avec les services d'enquête et les avocats. À titre d'exemple, tout le contentieux de la détention provisoire – demande de mise en liberté et appel sur refus de demande de mise en liberté, référé détention – a été traité à distance par les magistrats et greffiers concernés. Par ailleurs, l'expérimentation de la PPN a permis de déployer au plan national, le 12 mai 2020, l'application PLEX, autorisant les échanges avec tous les partenaires de justice, principalement les avocats.

Après une phase d'expérimentation (avril 2019-août 2020) dans les tribunaux d'Amiens et de Blois et la conception de nouvelles briques techniques, le déploiement de la PPN a été engagé, depuis septembre 2020, au sein des tribunaux de Béthune, Dijon, Angoulême et Épinal. À compter du 1^{er} février 2021, la PPN doit être déployée dans neuf autres juridictions.

⁵¹ L'application Cassiopée (Chaîne applicative supportant le système d'information orienté procédure pénale et enfants), support du bureau d'ordre national, instaurée par l'article 48-1 du code pénal, constitue un système d'information des juridictions de première instance pour leurs activités pénales. Elle permet le partage entre les différentes juridictions d'informations nécessaires à la conduite de l'action publique. Elle permet aussi de générer des trames pour la rédaction des jugements pénaux.

⁵² NPP permet de stocker et de classer les procédures pénales au sein d'un système de gestion électronique de documents.

La crise sanitaire a aussi mis en lumière le retard de la dématérialisation de la chaîne pénale au niveau des cours d'appel. Bien que débutée en 2014, l'extension de Cassiopée aux cours d'appel et cours d'assises est encore loin d'être achevée. Depuis 2019, Cassiopée est déployé dans huit cours d'appel (parmi lesquelles Orléans, Amiens et Reims). D'ici à la fin de l'année 2021, l'applicatif devrait, selon le ministère, être déployé dans l'ensemble des cours d'appel métropolitaines, à l'exception des cours d'appel de Paris et de Versailles ainsi que des six cours ultra-marines pour lesquelles le déploiement devrait intervenir au 1^{er} semestre 2022.

Pour être totalement abouti, le télétravail, tant en matière civile que pénale, supposait aussi l'existence de modalités de signature électronique permettant de formaliser des décisions de justice à distance et de les notifier ensuite aux parties. Malgré un projet engagé depuis 2010, le ministère de la justice, ne dispose d'aucune solution qui puisse être généralisée. Une solution SIGNA est expérimentée dans le cadre de la procédure pénale numérique PPN ainsi qu'en matière civile⁵³. Il doit être relevé que les juridictions administratives et consulaires n'ont, pour l'heure, pas non plus développé de solution de signature électronique.

Si certains applicatifs autorisaient le travail à distance, les insuffisances d'équipements en ordinateurs portables ont empêché les personnels de greffe d'y recourir. Début avril 2020, le service du numérique du secrétariat comptabilisait un parc de 12 807 ordinateurs portables pour l'ensemble de services judiciaires (hors administrations centrales), correspondant à l'équipement de la quasi-totalité des magistrats et des directeurs des services de greffe. À l'inverse, du fait des possibilités très réduites d'accès à distance à leurs applicatifs métiers, les greffiers n'étaient quasiment pas dotés en ultraportables, étant précisé qu'en février 2020, les juridictions judiciaires comptabilisaient au total 20 475 personnels de greffe (dont 1 545 directeurs de greffe).

Au-delà des questions d'équipement, le travail à distance des greffes n'avait jamais été conçu ou organisé jusqu'à la crise sanitaire alors que certains applicatifs pénaux, tels Cassiopée, NPP ou encore APPI, utilisés par les greffiers, offrent la possibilité d'un accès à distance.

3 - Une paralysie de l'institution évitée grâce aux acquis du plan de transformation numérique

Malgré un retard au niveau des applicatifs métiers, le ministère a pu s'appuyer, au cours de la crise, sur les avancées du plan de transformation numérique (PTN).

En effet, grâce à l'adaptation du socle technique des équipements et des infrastructures des juridictions (notamment la modernisation des réseaux) réalisés dans le cadre du premier axe du PTN (cf. chapitre III-II-C), le service du numérique du ministère (SNUM) a rapidement résolu les difficultés rencontrées dans l'usage du réseau privé virtuel (VPN) du fait de l'augmentation des connexions simultanées. En effet, alors que la capacité du VPN offrait au début de la crise sanitaire 2 500 accès simultanés, celle-ci a été, dès les premiers jours du confinement, très vite saturée par 6 000 connexions simultanées, générant d'importants ralentissements avec parfois des interruptions de service. Le 3 avril, la capacité a été portée à 30 000 connexions simultanées avec la mise en œuvre d'un VPN-2. Sans cette avancée, les possibilités de travail à distance des magistrats auraient été inexistantes et l'institution quasi-paralysée.

⁵³ Dans le cadre de la dématérialisation des injonctions de payer, une expérimentation de la signature électronique des injonctions de payer *via* SIGNA est déjà en cours à Strasbourg. En Alsace-Moselle, un environnement SIGNA est installé à l'établissement public d'exploitation du livre foncier informatisé (EPELFI) pour permettre la dématérialisation des publications au livre foncier.

De même, au cours de la période de confinement, l'institution a pu s'appuyer sur les 2 389 outils de visioconférence (en février 2021, 2 480 étaient recensés), dont 321 en milieu carcéral, mis en service dans le cadre du plan de transformation numérique⁵⁴.

Au-delà de l'aspect collaboratif qui a été utilisé pendant le confinement, notamment pour réunir les chefs de juridictions, l'usage de la visioconférence s'est avéré particulièrement utile pour garantir la continuité de l'activité juridictionnelle. En effet, elle permet d'assurer, en substitution d'extractions judiciaires par l'administration pénitentiaires ou de transfèrement par les forces de sécurité intérieure, la réalisation de certains actes, prolongations de détention, de garde à vue ou encore la tenue d'audiences.

L'utilisation de la visioconférence avec les établissements pénitentiaires a été particulièrement déterminante dans la continuité de l'activité juridictionnelle pénale, notamment celle des chambres de l'instruction, des juges des libertés et de la détention et des tribunaux correctionnels, en évitant des extractions des détenus susceptibles de favoriser la propagation du virus. Les données fournies par la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) sur l'extension du recours à la visioconférence illustrent ce constat. En mars 2020, les établissements pénitentiaires et les juridictions ont utilisé à 3 132 reprises un dispositif de visioconférence, soit 84 % de plus qu'en mars 2019. De même, en avril 2020, ils y ont recouru 4 128 fois, soit une hausse de 146 % par rapport au mois d'avril 2019⁵⁵. La DAP a souligné que le recours à la visioconférence a été très hétérogène d'une juridiction à une autre. Au-delà des débats de fond posés par le recours à la visioconférence, la première période de confinement a montré son utilité en remplacement d'extractions en cas de situation sanitaire d'urgence.

II - Une forte chute d'activité mais inégale selon les lieux et la nature des contentieux

Outre la crise sanitaire, les juridictions judiciaires ont subi un enchaînement de crises avec dès la fin de l'année 2019 la grève des avocats et celle des transports publics qui a notamment affecté les juridictions parisiennes. L'activité déjà ralentie avant la crise sanitaire a, du fait des mesures de confinement et de la mise en œuvre des PCA, chuté pendant plusieurs mois pour reprendre progressivement à partir de la fin du mois de mai. Les stocks augmentent mécaniquement avec des situations plus tendues sur certains contentieux.

Une analyse territoriale des données d'activité de certaines juridictions conduit à affiner les constats nationaux. Elle révèle des disparités dans le fonctionnement des juridictions au cours du confinement et des points de préoccupations.

⁵⁴ Au 28 décembre 2020, 2516 systèmes de visioconférences étaient raccordés.

⁵⁵ En l'état des outils, il n'est pas possible de distinguer par catégorie (chambre de l'instruction, JLD, tribunal correctionnel...) le recours à la visioconférence.

Encadré méthodologique sur l'analyse des données quantitatives

Les analyses quantitatives d'activité se fondent sur des extractions des logiciels métiers réalisées par la sous-direction de la statistique et des études du secrétariat général du ministère de la justice, service statistique ministériel. Les données ont été analysées par contentieux sur la base de données mensuelles d'affaires nouvelles, d'affaires traitées et de stocks. Pour toutes les analyses, les données 2020 sont comparées aux données 2019. Certaines présentations de données visent à reconstituer les différentes périodes de l'année 2020.

Pour les données civiles et les données des parquets disponibles au format mensuel, le choix a été fait de retenir pour les mois de janvier et février, la période de grève des avocats, pour les mois de mars à mai, la période de confinement et de juin à octobre la période de reprise et les mois de novembre et décembre pour le reconfinement. Les données pénales issues des travaux du Pôle d'évaluation des politiques pénales (PEPP) ayant une granularité plus fine à la semaine, distinguent 4 périodes de grève (semaines 1 à 11), de confinement (semaine 12 à 19), de déconfinement (semaine 20 à 44) et de deuxième confinement (semaines 45 à 52). Les données de fin d'année doivent être analysées avec précaution car les outils métiers sont parfois renseignés avec retard sur la période étudiée.

L'annexe n°5 expose de manière détaillée les données d'activité des juridictions judiciaires entre janvier et décembre 2020 dont les principaux éléments de synthèse sont repris ci-dessous. L'annexe n°6 fournit des éléments de comparaison internationale sur l'activité des juridictions pendant la crise sanitaire.

A - Déjà fragilisée par la grève des avocats, l'activité des juridictions a brutalement chuté

Tous contentieux confondus, le confinement a eu pour effet quasi immédiat une chute brutale de l'activité. L'augmentation mécanique des stocks est difficile à appréhender, le ministère ne disposant d'aucune vision qualitative de ceux-ci. L'ensemble des partenaires des juridictions a fait face à la même baisse d'activité, accentuant ainsi les effets de la crise sur les juridictions.

1 - Une activité juridictionnelle fortement réduite, une reprise progressive

La chute de l'activité touche tous les types de juridictions et de contentieux comme le montre le tableau n° 2 ci-dessous relatif aux écarts d'activité constatés entre 2019 et 2020 pour différents niveaux de juridictions.

Tableau n° 2 : écarts constatés d'activité entrante et sortante sur le premier semestre entre 2019 et 2020 pour les cours d'appel, les tribunaux judiciaires, de proximité et correctionnels

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Total
Affaires nouvelles Cours d'appel	-7,90 %	- 5,90 %	- 34,30 %	- 79,70 %	- 61,10 %	- 26,20 %	- 35,80 %
Affaires traitées Cours d'appel	5,90 %	- 13,30 %	- 51,90 %	- 80,50 %	- 50,10 %	- 19,30 %	- 34,50 %
Affaires nouvelles TJ	- 15 %	- 16 %	- 42 %	- 72 %	- 47 %	- 12 %	- 34 %
Affaires traitées TJ	- 11 %	- 20 %	- 46 %	- 77 %	- 53 %	- 17 %	- 38 %
Affaires nouvelles Tprox	- 26 %	- 16 %	- 46 %	- 77 %	- 58 %	- 17 %	- 40 %
Affaires traitées Tprox	- 66 %	- 36 %	- 50 %	- 83 %	- 64 %	- 17 %	- 53 %
Affaires nouvelles TCorr	- 16 %	- 16 %	- 49 %	- 58 %	- 34 %	- 8 %	- 30 %
Affaires traitées TCorr	- 26 %	- 17 %	- 45 %	- 75 %	- 44 %	- 9 %	- 30 %

Source : Cour des comptes d'après données ministère de la justice

Ces données, issues des travaux réalisés par le ministère de la justice dans le cadre de la préparation de la loi de finances 2021, illustrent le ralentissement d'activité tant en flux entrant que sortant. L'impact de la grève des avocats en janvier et février est notable et a conduit à des baisses d'activité de 10 à 25 % selon les cas. L'effet de la crise sanitaire sur l'activité est cependant sans commune mesure. Amorcée dès le mois de mars avec une activité divisée par deux sur le mois, correspondant pour la plus large part aux deux semaines de confinement, la chute d'activité pour le mois d'avril est de l'ordre de 70 % à 80 %.

Analysée par contentieux, la baisse d'activité est notable en matière civile :

- en avril 2020, moins de 5 000 affaires nouvelles étaient enregistrées pour le contentieux du juge aux affaires familiales, soit trois fois moins qu'en 2019 où le contentieux oscille entre 14 000 et 16 000 affaires mensuelles, mois d'août mis à part. Pour les affaires traitées, cet écart est encore plus important avec 2 600 affaires au mois d'avril 2020 pour un volume mensuel moyen 2019 similaire aux affaires nouvelles. Le même constat peut être fait pour le contentieux général civil ;
- le contentieux CPH a été quasiment à l'arrêt en avril avec 529 affaires traitées pour un volume d'affaires mensuel en temps normal compris entre 8 000 et 10 000 affaires, de même que le contentieux commercial, dans des proportions moindres, avec 931 affaires traitées en avril 2020 pour un volume mensuel en 2019 compris entre 5 000 et 6 000 affaires ;

- en matière pénale, l'activité des tribunaux correctionnels montre que les affaires nouvelles ont connu tout au long de la période une baisse moins importante qu'au civil tandis que les affaires traitées baissaient dans les mêmes proportions. De même, l'activité des parquets a été quasiment divisée par trois entre le mois de janvier et d'avril. Toutefois, le contentieux de la détention et les comparutions immédiates se sont maintenus, représentant une part considérable dans l'activité globale des juridictions (cf III du chapitre II).

Les chiffres d'activité présentés par infraction révèlent avant tout les priorités d'action publique, notamment l'accent mis sur le traitement des violences conjugales.

Tableau n° 3 : écarts d'activité des tribunaux correctionnels par contentieux entre les périodes comparables de 2019 et 2020

	Grève	Confinement	Reprise	Reconfinement	Total
Violences conjugales	- 8 %	- 60 %	51 %	32 %	20 %
Autres violences	- 39 %	- 78 %	11 %	14 %	- 14 %
Délits routiers	- 23 %	- 77 %	1 %	3 %	- 17 %
Trafics de stupéfiants	- 26 %	- 74 %	- 8 %	- 8 %	- 22 %

Source : Données PEPP - DACG

Les chiffres mensuels d'activités montrent que la reprise n'est pas aussi rapide en fonction des contentieux avec, globalement, une reprise plus forte pour le contentieux pénal que pour le contentieux civil⁵⁶.

De la même manière, les services de soutien à l'activité juridictionnelle que sont les services d'accueil unique du justiciable (SAUJ), les bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ), les bureaux de l'exécution des peines (BEX) et les bureaux d'ordre en matière pénale (BO) ont repris leur activité progressivement. À la fin du mois de mai, 75 % des BAJ et 46 % des SAUJ fonctionnaient normalement.

Impact budgétaire de la crise sanitaire sur le programme 166 – Justice judiciaire

L'analyse de l'impact budgétaire de la crise sur le programme 166 – Justice judiciaire traduit la baisse d'activité, même si les effets restent mesurés au regard des crédits affectés au programme en 2020, établis en lois de finances initiale à 3,5 Mds €. Au total sur l'année 2020, les économies induites par la crise sanitaire s'élèvent à 53,3 M€ (frais de justice, frais de déplacement, affranchissement, fournitures notamment) tandis que les surcoûts atteignent 15,8 M€ (prestations supplémentaires de nettoyage, achats de masques et gel, remboursements de frais de restauration, achats d'ultraportables notamment).

⁵⁶ Les tribunaux judiciaires ont été interrogés par la DSJ sur le niveau de reprise constaté entre le 11 mai et le 2 juin et les réponses au questionnaire corroborent les chiffres d'activité.

2 - Une augmentation des stocks d'affaires en cours

À fin décembre 2020, tous les stocks d'affaires en cours sont en hausse hormis le contentieux d'appel civil. Toutefois, les données brutes de ces stocks ne suffisent pas pour apprécier les risques et le temps nécessaire à les traiter car aucun indicateur ne permet d'en qualifier la nature. Les affaires n'étant pas cotées en fonction du temps ou des moyens nécessaires à leur traitement, le ministère ne dispose donc d'aucune vision qualitative de ces stocks.

L'évolution mensuelle et comparée des stocks entre 2019 et 2020 permet néanmoins d'identifier les différentes tendances.

Tableau n° 4 : évolution des stocks en matière civile

	Janvier	Mars	Mai	Juillet	Octobre	Décembre	Évolution
<i>Stock JAF 2020</i>	119 627	124 820	129 410	133 292	141 805	138 043	15 %
<i>Écart 2019</i>	8 893	13 654	17 462	21 469	20 349	18 101	s.o
<i>Stock Ctx gal 2020</i>	223 482	233 556	238 144	245 879	260 794	258 670	16 %
<i>Écart 2019</i>	2 936	15 747	21 501	29 154	35 918	36 510	s.o
<i>Stock CPH 2020</i>	136 173	136 839	142 883	146 613	148 430	147 822	9 %
<i>Écart 2019</i>	-360	1 939	9 716	10 952	12 857	12 493	s.o
<i>Stock Pro coll 2020</i>	252 493	253 473	252 312	247 866	244 955	242 196	- 4 %
<i>Écart 2019</i>	9 879	8 069	5 703	-214	-6 466	-9 644	s.o
<i>Stock Ctx Cial</i>	168 528	170 651	171 484	173 506	175 594	176 174	5 %
<i>Écart 2019</i>	5 667	6 859	6 992	8 481	7 428	8 149	s.o

Source : Cour des comptes d'après donnée SDSE

En matière pénale, les outils de la réorientation (cf. chapitre II-III) élargis par la loi du 17 juin 2020 ont été utilisés pendant la crise puis tout au long de l'année 2020 pour diminuer les stocks des tribunaux correctionnels.

Tableau n° 5 : évolution du stock des tribunaux correctionnels

	2018	2019	2020			Évolution en %
	Au 31/12	Au 31/12	Au 30/03	Au 30/06	Au 31/07	
Stocks tribunaux correctionnels	192 964	198 652	210 193	203 493	198 228	+2,7

Source : Réponse au questionnaire parlementaire, PLF 2021 – ministère de la justice

3 - Les effets du ralentissement de l'activité de l'ensemble des acteurs du monde judiciaire

Avec la fermeture des juridictions, le confinement de la population explique la mise au ralenti de l'institution judiciaire. En dehors des affaires urgentes, les citoyens ne se sont pas tournés vers les tribunaux pour régler leurs litiges.

Les relations entre l'institution judiciaire et les avocats ont donné lieu à des tensions pendant la crise, celle-ci prenant le relais d'une grève de plus de deux mois particulièrement suivie et conflictuelle. Certains avocats ont largement critiqué par voie de presse les magistrats et l'institution judiciaire sur les conditions de leur fonctionnement pendant le confinement et le niveau d'activité, jugé insuffisant. Dans le même temps, plusieurs barreaux avaient, dès le début du confinement, suspendu les désignations au titre de la commission d'office dans le cadre des permanences pénales⁵⁷ au motif que les mesures et moyens de protection, notamment au sein des juridictions, étaient insuffisants⁵⁸. Certains avocats ont aussi refusé d'intervenir en garde à vue. Ces positions de principe, qui ont eu des effets sur les droits de la défense, ont parfois été assouplies au cours du confinement. Par ailleurs, certains chefs de cour ont relevé que la baisse significative des saisines en matière civile avait aussi pour origine la fermeture des cabinets d'avocats et la mise au chômage partiel de leurs salariés. Le fonctionnement des juridictions, qui imposait une concertation et une collaboration accrue avec l'ensemble des auxiliaires de justice, n'a pas toujours été facilité. D'une manière générale, les chefs de juridictions et de cours ont toujours manifesté le souci de préserver leurs relations avec les bâtonniers de leur ressort dont ils se sont rapprochés dès le début de la crise.

Tant pour l'administration pénitentiaire que pour la protection judiciaire de la jeunesse, les conditions de prise en charge des personnes placées sous main de justice et des mineurs ont dû être fortement adaptées au regard de l'impossibilité pour ces services de recevoir du public, du nombre limité d'agents en présentiel et des difficultés d'organisation du télétravail.

Enfin, l'activité des services de police judiciaire a aussi connu une diminution sensible, dont la première cause est la forte baisse constatée de la délinquance au cours de la période de confinement. Avec une baisse de la délinquance de l'ordre de 70 % pendant le confinement, les parquets se sont concentrés sur le traitement des priorités dégagées par le ministère de la justice, à savoir les atteintes à l'ordre public, à la santé publique ou au préjudice de personnels de santé, les violences intrafamiliales, la délinquance opportuniste, tels le vol de masques et de gel hydro-alcoolique, les escroqueries, ou encore les infractions commises en détention. En donnant pour instruction de privilégier les enquêtes de flagrance présentant un fort enjeu en termes d'ordre public et nécessitant une réponse rapide, la circulaire du 14 mars 2020 de la DACG et de la DACS a nécessairement contribué à ce ralentissement. Cette instruction de politique pénale a eu pour conséquence une annulation de toutes les opérations d'interpellations programmées tant par les parquets que les juges d'instruction.

⁵⁷ À titre d'exemples, ce fut notamment le cas à Paris, Nanterre, Lyon, Vienne, Cambrai.

⁵⁸ Pour garantir la continuité de l'activité pénale, les chefs de la cour d'appel de Paris a sollicité auprès de l'ARS d'Île-de-France la réalisation d'une inspection du médecin le 3 avril 2020 qui a permis de déclarer conformes aux recommandations sanitaires le dispositif et les mesures mis en œuvre à la cour d'appel de Paris dans le cadre du PCA (bio nettoyage, gels hydro et 300 masques de protection livrés le 1^{er} avril).

B - Des disparités territoriales et des situations préoccupantes

L'analyse territoriale montre que, pendant le premier confinement, le niveau d'activité des juridictions a été très hétérogène. À l'inverse, du fait d'une instruction ministérielle de maintien de l'activité, le deuxième confinement n'a eu que très peu d'effet sur le fonctionnement juridictionnel. Fin 2020, les stocks de dossiers d'une grande partie des juridictions étudiées apparaissaient préoccupants.

1 - Une activité civile différenciée et déconnectée de la taille des juridictions

a) Les tribunaux judiciaires

Les données d'activité des tribunaux confirment les disparités de fonctionnement observées pendant le confinement.

L'analyse de l'activité civile de tribunaux de Bastia, Carpentras, Besançon, Aix-en-Provence, Bobigny et Paris laisse apparaître que la baisse d'activité est très variable selon les juridictions et qu'elle n'est pas nécessairement liée à leur taille. Ainsi, les juridictions de Paris, Bobigny, Blois et Bastia connaissent une importante contraction de leur activité dans des proportions équivalentes. À l'inverse, les tribunaux de Besançon et de Carpentras ont pu maintenir une capacité de jugement supérieure à la moyenne malgré le confinement (31 affaires terminées en avril contre 70 en janvier pour Besançon et 17 contre 32 pour Carpentras).

Avec une baisse d'activité du contentieux civil général pendant la période de confinement de l'ordre de 78 %, le tribunal judiciaire de Paris se situe dans la moyenne nationale. On dénombre 4,2 fois moins d'affaires nouvelles et une quasi-absence d'affaires terminées. Ainsi, au mois d'avril avec 20 affaires de contentieux général traitées (contre 1 300 à 1 600 en temps normal), l'activité du tribunal judiciaire de Paris se situe au niveau de celle d'un tribunal du groupe 4 tel que celui de Carpentras. Le rebond des affaires terminées observé aux mois de mai, juin et juillet (avec respectivement 717, 1 774 et 935 affaires traitées) a vraisemblablement été favorisé par l'utilisation de la procédure sans audience que le président du tribunal de Paris a largement préconisée et mis en œuvre dès le 27 avril 2020 pour tous les dossiers renvoyés pendant le confinement.

L'analyse du contentieux des affaires familiales, retracée ci-dessous, fait apparaître une chute des affaires nouvelles et terminées, particulièrement importante lors du confinement dans les tribunaux des groupes 1 et 2. Avec 750 affaires nouvelles entre mars et mai 2020 contre 1 965 en 2019 sur la même période, le tribunal de Paris connaît une baisse de son activité de 162 %. À l'instar du contentieux civil général, le niveau d'activité est très disparate en fonction de la taille des tribunaux mais aussi parfois entre tribunaux du même groupe. Avec 157 affaires nouvelles entre mars et mai 2020 contre 257 en 2019, le tribunal de Carpentras affiche une baisse d'activité de 39 % alors que le tribunal de Blois apparaît à l'arrêt au mois d'avril.

Les données d'activité des mois de novembre et décembre 2020 établissent que le fonctionnement des juridictions pendant le deuxième confinement était normal.

Tableau n° 6 : activité des tribunaux judiciaires (TJ) en matière de contentieux familial (hors référé) en 2020

	Janv-20	Févr-20	Mars-20	Avr-20	Mai-20	Juin-20	Juil-20	Août-20	Sept-20	Oct-20	Nov-20	Déc-20
TJ Paris AN	626	578	340	90	320	689	733	392	569	705	655	693
TJ Paris AT	741	540	267	35	242	736	601	171	630	651	700	656
TJ Bobigny AN	538	582	379	90	285	215	612	354	NC	NC	558	574
TJ Bobigny AT	621	565	403	64	230	479	369	55	NC	NC	713	666
TJ Aix en Pce AN	228	197	96	35	108	152	180	108	278	214	240	259
TJ Aix en Pce AT	298	228	83	7	201	153	209	43	306	275	255	272
TJ Besançon AN	103	96	70	50	64	115	131	77	90	NC	139	159
TJ Besançon AT	95	82	84	23	46	87	90	56	141	NC	152	121
TJ Carpentras AN	40	41	64	36	57	63	48	55	57	55	82	83
TJ Carpentras AT	130	48	41	68	38	91	95	49	48	78	101	83
TJ Blois AN	103	114	59	0	92	109	108	104	79	127	140	128
TJ Blois AT	134	136	55	0	88	130	170	21	162	126	168	183
TJ Bastia AN	32	20	25	12	27	33	34	27	43	29	50	70
TJ Bastia AT	60	30	21	1	22	54	44	2	37	44	53	53

Source : SDSE du secrétariat général

b) Les cours d'appel

Pendant le premier confinement, l'évolution des affaires terminées en matière civile, tous contentieux confondus, laisse apparaître que la diminution d'activité a été beaucoup plus accentuée dans les cours d'appel de taille importante. Un graphique reporté en annexe n°5 souligne que les cours d'appel d'Amiens, Orléans, Nancy, Besançon, Nîmes et Caen ont connu une baisse moins marquée. Avec respectivement 277 et 46 arrêts en avril 2020 (contre 3758 et 1 456 en février 2020), l'activité de jugement des cours d'appel de Paris et d'Aix-en-Provence est peu importante, voire faible. À l'inverse, la cour d'appel de Versailles paraît avoir traité en avril plus d'affaires civiles que celle de Paris (490 contre 277 pour Paris). Le rebond d'activité observé aux mois de mai et juin permet de constater qu'avec 4 151 affaires terminées, la cour d'appel de Paris a tenté de rattraper le retard accumulé pendant le confinement.

À l'inverse, les données d'activité montrent que le deuxième confinement a eu assez peu d'impact sur la productivité des chambres civiles des cours d'appel.

Comparaison d'activité avec le tribunal administratif de Paris

Les données d'activité du tribunal administratif de Paris font apparaître au cours de la période de confinement, une baisse des affaires entrantes de 47 % (4 094 entre le 17 mars et le 11 mai 2020 contre 2 140 en 2019), bien moins importante que celles des tribunaux judiciaires civils. Sur la même période, 3 763 affaires ont été terminées en 2019 contre 2 140 en 2020 (soit une baisse de 43,1 %). Les outils numériques à la disposition des magistrats et greffiers ont manifestement favorisé un meilleur fonctionnement à distance, limitant les effets de la crise sanitaire.

c) Les tribunaux de commerce de Paris et de Bobigny

Pendant le premier confinement, le contentieux général des tribunaux de commerce a connu un fort ralentissement, tant des affaires nouvelles que des affaires traitées. Les modes de saisines et d'accès totalement dématérialisés développés par les tribunaux de commerce n'ont pas permis d'atténuer le tarissement constaté des saisines devant l'ensemble des juridictions judiciaires. Ainsi, au tribunal de commerce de Paris, 187 affaires nouvelles de contentieux général (hors référé) ont été introduites en avril à Paris contre 828 en février 2020. La mesure de confinement est une des principales causes du ralentissement du flux entrant des tribunaux, le fonctionnement tant de la société que celui l'écosystème judiciaire ayant été profondément bouleversé.

Pour le tribunal de commerce de Paris, l'effet rebond des affaires nouvelles de contentieux général est particulièrement marqué dès le mois de juin avec 1 219 nouvelles saisines de contentieux général ainsi qu'au mois de septembre avec 1 225 saisines. Toutefois, les données d'activité du dernier trimestre 2020 ne montrent pas un prolongement de cet effet rebond dans le temps.

Pour les procédures collectives, les effets de la visioaudience ont permis d'assurer une réelle continuité d'activité pour le tribunal de Bobigny pendant le premier confinement. Le nombre d'affaires terminées au mois de mars, 361, correspond à une activité mensuelle supérieure à la normale pour ce tribunal. Enfin, s'agissant des procédures collectives, aucun effet rebond n'est pour l'heure constaté sur l'année 2020, le nombre de saisines étant très inférieur à 2019 (1634 en 2020 contre 3107 en 2019).

d) Des conseils de prud'hommes isolés et à l'arrêt

Sur décision de son président, le conseil des prud'hommes de Paris est demeuré fermé jusqu'au 21 avril 2020, date à laquelle la juridiction a repris le traitement des seuls référés. À partir du 11 mai, des conseillers ont pu être mobilisés pour tenir les séances conciliation et les audiences de jugement.

Le président du CPH de Paris a confirmé, en sa qualité de vice-président du conseil de prud'homie, que la quasi-totalité des CPH avait cessé leur activité le 16 mars 2020. Cette interruption dans la continuité du service de la justice a conduit le premier président de la cour d'appel de Lyon à désigner des juges de son ressort pour connaître des affaires des CPH de Lyon et de Villefranche-sur-Saône. Dans le même esprit, le premier président de la cour d'appel de Douai a utilisé les dispositions des ordonnances de mars 2020 pour transférer provisoirement le contentieux du CPH de Lille à Valenciennes.

Les CPH n'ont pas eu la possibilité d'utiliser la télécommunication audiovisuelle, leurs moyens dans ce domaine étant, selon le président du CPH de Paris, très réduits, voire inexistantes. Les conseillers prud'hommes ne sont pas dotés d'ordinateurs portables et leur applicatif métier n'est pas accessible à distance.

À l'instar des autres juridictions, l'effet du deuxième confinement sur l'activité est très limité, tant en ce qui concerne les affaires nouvelles que les affaires terminées.

2 - Une activité pénale perturbée depuis le mois de janvier 2020

L'analyse de l'activité des tribunaux correctionnels, par période et par rapport à 2019, permet de mesurer l'impact des différents événements de l'année 2020. Important, l'effet de la grève des avocats sur l'activité des tribunaux correctionnels est toutefois moindre que celui du premier confinement. Au cours de la période de déconfinement, l'activité des tribunaux figurant ci-dessous est encore inférieure à celle de 2019, sauf pour celui de Carpentras. Les données d'activité de ce tribunal, relatives à la période de reconfinement, montrent une augmentation de la capacité de jugement de 17 % qui a permis de ne pas accroître les stocks de dossiers. De la même manière, les tribunaux correctionnels de Marseille et Bastia ont réussi à augmenter leur capacité de jugement. Toutefois, le tribunal judiciaire de Marseille connaît une situation très critique s'agissant de ses stocks (cf. *infra*). Les effets du reconfinement du mois d'octobre sur le niveau d'activité des tribunaux correctionnels sont perceptibles notamment dans les tribunaux de Blois et d'Aix-en-Provence.

Tableau n° 7 : écart d'activité des tribunaux correctionnels (TCel) en 2020 par rapport à 2019

	Grève	Confinement	Déconfinement	Reconfinement
Tcel Paris	- 26 %	- 86 %	- 16 %	- 2 %
Tcel Bobigny	- 21 %	- 84 %	- 26 %	- 4 %
Tcel Carpentras	- 23 %	- 90 %	3 %	17 %
Tcel Blois	- 44 %	- 95 %	- 8 %	- 20 %
Tcel Aix-en Pce	- 40 %	- 76 %	- 5 %	- 16 %
Tcel Bastia	- 61 %	- 98 %	- 15 %	5 %
Tcel Marseille	- 45 %	- 76 %	- 11 %	6 %
Tcel Besançon	- 22 %	- 91 %	- 17 %	- 5 %

Cour des comptes d'après PEPP de la DACG

3 - Des stocks de dossiers parfois préoccupants

a) Les tribunaux judiciaires

L'analyse de l'évolution des stocks civils montre que la crise a interrompu la dynamique de résorption des stocks de plusieurs tribunaux (Paris, Nanterre, Bobigny, Aix-en-Provence, Bastia). Avec une augmentation de 39 %, la crise sanitaire paraît avoir eu des effets particulièrement défavorables sur le stock du tribunal de Blois. En ce qui concerne les affaires familiales, en dehors de Blois et Carpentras, tous les tribunaux judiciaires connaissent une augmentation de leur stock. Les effets de la crise apparaissent assez nets d'autant que la procédure orale devant le juge aux affaires familiales a limité le recours à la procédure sans audience.

**Tableau n° 8 : évolution des stocks du contentieux des affaires familiales
des tribunaux judiciaire (hors référés) depuis 2017**

Nombre d'affaires	Décembre 2017	Décembre 2018	Décembre 2019	Décembre 2020	Évolution en %
Paris	7 425	7 688	7 764	8 485	+ 14,3
Marseille	6 169	6 230	6 534	7 149	+ 15,8
Bobigny	8 396	8 977	10 591	10 911	+ 30,2
Nanterre	6 284	6 482	6 994	7 359	+ 17,1
Aix-en-Provence	3 080	2 971	3 217	3 473	+ 12,7
Carpentras	1 255	1 211	1 136	1 054	- 16
Besançon	2 070	2 213	2 315	2 596	+ 25,4
Bastia	589	594	647	725	+ 23
Blois	1 628	1 585	1 597	NC	/

Source : Cour des comptes d'après SDSE

b) Les tribunaux correctionnels

L'analyse des stocks de certains tribunaux montre que les possibilités de réorientation des dossiers, qui avaient initialement fait l'objet de poursuites, ont été pleinement utilisées (cf. chapitre II-III-A). Grâce à cette mesure de régulation, les stocks de certains tribunaux affichent une baisse sensible. Le stock du tribunal correctionnel de Paris a ainsi diminué de 6,2 % et celui de Bobigny de 12,7 %. Toutefois, la diminution générale des stocks dissimule la réalité de la situation. Alors que les réorientations n'ont porté que sur des dossiers de faible gravité, les dossiers restant à juger devant les tribunaux correctionnels sont désormais les plus complexes et les plus lourds. Par ailleurs, pendant le confinement, les magistrats du parquet et les juges d'instruction ont clos leurs dossiers d'information judiciaire, augmentant d'autant le nombre de dossiers à audier.

Aggravée par la crise sanitaire, la situation du tribunal de Marseille a été signalée par la procureure générale près la cour d'appel d'Aix-en-Provence comme étant très préoccupante s'agissant d'une juridiction interrégionale spécialisée saisie de dossiers complexes en matière économique et financière et de criminalité organisée mais aussi d'un tribunal à compétence élargie en matière de santé publique et d'accidents collectifs.

c) Une augmentation des stocks de dossiers des tribunaux de commerce

Au plan national, l'augmentation du stock des tribunaux de commerce entre 2019 et octobre 2020 est de l'ordre de 4 %. Avec un peu plus de profondeur d'analyse, il apparaît que les stocks des tribunaux de commerce les plus importants se dégradent depuis plusieurs années. La crise sanitaire a ainsi aggravé une situation déjà critique. Ainsi, avec 40 256 affaires, le stock du tribunal de commerce de Paris est en augmentation continue depuis 2017 (+20 %). Les tribunaux de Nice, Bordeaux, et Nanterre connaissent une hausse de leur stock considérable, respectivement 32,6 %, 27,7 % et 26,6 %. Si les effets de la crise sanitaire sur les relations et litiges commerciaux ont été différés grâce aux mesures de soutien économique du

Gouvernement, un rebond des contentieux n'est pas à exclure. Dans ces conditions, ces tribunaux pourraient rencontrer des difficultés majeures d'absorption d'un contentieux appelant pourtant une certaine réactivité de la part des juridictions consulaires. L'évolution des stocks des tribunaux doit retenir l'attention de la direction des services judiciaire et de la direction des affaires civiles et du sceau.

d) Une sortie de crise complexe pour certaines chambres de l'instruction

En l'absence de données statistiques pour chaque chambre de l'instruction, il n'a pas été possible de retracer l'état des stocks de chaque cour d'appel. Alors qu'avec la grève des avocats et les effets du confinement, le contentieux de la détention provisoire a été démultiplié entre janvier et mai 2020, les dossiers dits de fond, qui sont les plus complexes, n'ont pu être traités. La situation de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris mérite d'être soulignée. Entre septembre 2019 et septembre 2020, le nombre de dossiers en stock a augmenté de 50 % et s'élève à 4 019 dont 354 sont des dossiers de terrorisme (soit une hausse de 146 % sur la même période).

e) Des cours d'assises à la situation préoccupante après une année difficile

Depuis plusieurs années déjà, l'examen de l'activité des cours d'assises fait apparaître une baisse de leur capacité de jugement, une augmentation sensible des stocks depuis 2014 et une hausse du taux d'appel. Depuis la grève des avocats et la crise sanitaire, l'activité des cours d'assises a été fortement perturbée, conduisant à l'aggravation de situations déjà tendues. Au cours de la présente enquête, plusieurs cours d'appel ont tenu à souligner une situation particulièrement préoccupante étant précisé que le ministère ne dispose pas de données consolidées sur les stocks des cours d'assises.

Le stock des affaires des cours d'assises du ressort de la cour d'appel de Paris est passé de 323 dossiers en 2019 à 408 fin 2020, soit une augmentation de 26,3 %. Les effets conjugués de la grève des avocats et de la crise sanitaire ont diminué la capacité de jugement des cours d'assises du ressort d'environ 20 %.

Pour les cours d'assises du ressort de la cour d'appel de Montpellier, au 12 mars, le stock était de 159 dossiers contre 175 en décembre 2020 alors que leur capacité de jugement est d'environ 85 à 90 arrêts par an. Le procureur général près la cour d'appel de Montpellier a appelé dès le 12 mars 2020 l'attention de la garde des sceaux sur la situation de « saturation » des cours d'assises de son ressort.

Les cours d'assises du ressort de la cour d'appel de Pau affichent un stock au 31 décembre 2019 de 35 dossiers. Alors que la capacité de jugement des cours d'assises est de 33 affaires en moyenne par an, 46 dossiers étaient enregistrés dans les stocks en septembre 2020 et ce malgré le délestage de 18 dossiers opéré sur la cour criminelle, expérimentée depuis juin 2020 à Pau.

Cette situation emporte des conséquences et des risques sur le fonctionnement de la justice criminelle : des délais d'audiencement pour les accusés libres particulièrement longs, les détenus étant jugés en priorité ; une incompréhension des victimes qui doivent attendre plusieurs années le jugement de leur dossier et enfin des risques de remise en liberté des accusés détenus non jugés dans les délais.

C - Certaines juridictions ont su réagir efficacement

La situation de confinement a entraîné, par un effet quasi automatique, une réduction des affaires nouvelles devant les juridictions. Mais elle a parfois eu pour effet de démultiplier l'activité. Face à une situation de crise durable, avec les moyens offerts par les ordonnances, les juridictions ont tenté d'assurer une certaine activité juridictionnelle en repensant parfois leur organisation.

1 - Une activité juridictionnelle à faible visibilité mais réelle

Les éléments recueillis montrent que si les contentieux essentiels définis par la garde des sceaux ont pu être assurés par les juridictions, une activité juridictionnelle à faible visibilité s'est déployée grâce au travail à distance. Ainsi, tant en matière civile que pénale, les magistrats ont pu depuis leur domicile accomplir leurs missions en rédigeant des jugements, arrêts, réquisitoires définitifs ou encore ordonnances de règlement. Ce constat est corroboré par les données d'activité civile, notamment celles relatives aux affaires terminées de l'ensemble des tribunaux, qui, au mois de mai et juin 2020, font apparaître une augmentation subite du nombre de décisions rendues qui ont pu être mises en forme et notifiées par les greffes dès la fin du confinement (cf. annexe n°5 relative à l'analyse de l'activité des juridictions et *supra*).

Ainsi, en matière civile, les magistrats ont rédigé leurs jugements et arrêts relatifs aux dossiers mis en délibéré avant l'entrée en confinement. Par exemple, les données d'activité du tribunal de Bobigny reflètent ce constat.

Tableau n° 9 : nombre de décisions rendues par le tribunal de Bobigny en matière civile tous contentieux confondus en 2020

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin
Affaires terminées	2 002	1 601	1 090	134	779	1 664

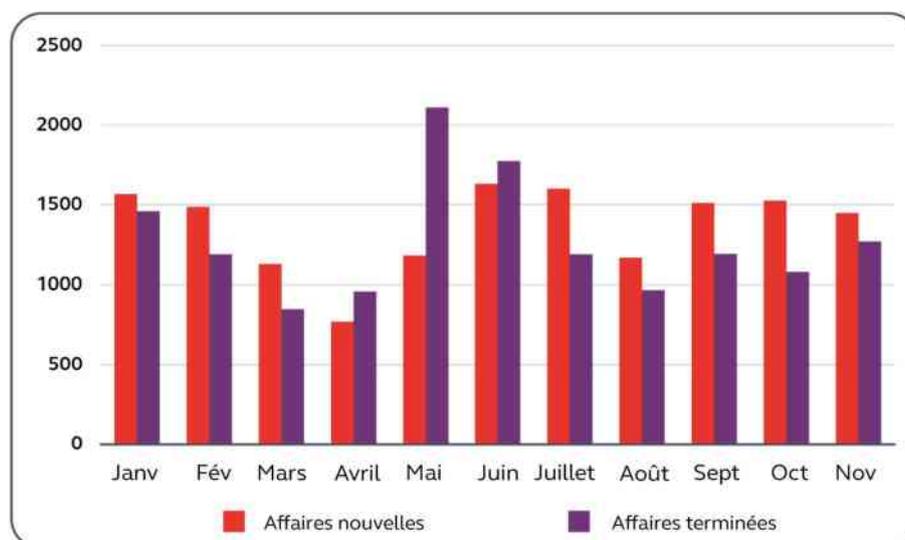
Source : tribunal judiciaire de Bobigny

Le président du tribunal judiciaire de Paris a indiqué que pendant le premier confinement, 5 600 décisions ont été rédigées par l'ensemble des magistrats des services civils (pôle du contentieux de la protection, pôle social, service de l'exécution, des affaires familiales, autres chambres civiles et référés).

En matière pénale, grâce à un accès à distance à leurs dossiers *via* l'applicatif numérisation des procédures pénales, les parquets et les juges d'instruction ont mis à profit le temps du confinement pour rédiger des réquisitoires définitifs pour les premiers et leurs ordonnances de clôture pour les seconds. Pour le parquet de Paris, la période de confinement a permis d'apurer 80 % du stock des dossiers d'information judiciaire, le nombre de dossiers passant de 681 au 11 mars à 145 au 11 mai.

Les données nationales d'activité des juges d'instruction sont représentées ci-dessous (un tableau reprenant les données globales d'activité est reporté en annexe n°5).

Graphique n° 3 : affaires nouvelles et traitées par les juges d’instruction en 2020



Source : Cour des comptes d’après SDSE

Dès le mois d’avril, les données d’activité des juges d’instruction montrent une augmentation des affaires traitées, avec un pic en mai, et témoignent de leur capacité à déstocker les dossiers de leurs cabinets. Au-delà de ces ordonnances rendues, les magistrats ont aussi pu préparer leurs interrogatoires ou d’autres actes.

2 - Un contentieux de la détention démultiplié

La crise a engendré un accroissement important du contentieux de la détention. Les demandes de mise en liberté ont ainsi été multipliées par plus de 3,5 au plan national passant de 3 335 en 2019 à 9 503 en 2020. Cet afflux a entraîné une pression très forte sur l’ensemble de la chaîne pénale, les magistrats instructeurs, les juges des libertés et de la détention, les magistrats du parquet et enfin les chambres de l’instruction statuant en appel. En effet, même si les délais de traitement de ces demandes ont pu être allongés par les ordonnances, les juridictions fonctionnaient avec un nombre de magistrats et d’agents de greffe très limité. Or, le non-respect des délais est sanctionné par une remise en liberté immédiate.

Pendant la période de confinement, l’activité des juges des libertés et de la détention relative au contentieux de la détention a été bien plus importante qu’en temps normal. Du 17 mars au 10 mai 2020, les juges des libertés et de la détention du tribunal judiciaire de Paris ont ainsi rendu 1 014 décisions sur des demandes de mise en liberté contre 1 847 pour la totalité de l’année 2019.

Cette augmentation sensible du contentieux de la détention a alimenté les chambres de l’instruction des cours d’appel saisies des appels interjetés à l’encontre des décisions des JLD. Ainsi, entre janvier et septembre 2020, le nombre d’affaires nouvelles de la chambre de l’instruction de la cour d’appel de Bastia a augmenté de 21,1 % par rapport à la même période en 2019 (passant de 294 à 357 dossiers) et le nombre de décisions rendues de 12 % (284 arrêts rendus contre 254). Sur la même période, la chambre de l’instruction de la cour d’appel de Paris a connu en 2020 une augmentation de 25 % de ses saisines (soit 7 507) et une hausse de 16,7 % des décisions rendues. Sur le seul mois d’avril 2020, 1 887 saisines ont été enregistrées contre 758 en 2019.

La situation de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris apparaît éclairante sur le niveau d'activité imposé pendant la période de confinement mais aussi avant, l'une des mesures accompagnant la grève des avocats ayant été la multiplication des demandes de mise en liberté.

Les services de l'application des peines des tribunaux judiciaires ont aussi été fortement mobilisés pendant la période de confinement. Ainsi, 210 réductions exceptionnelles de peine ont été octroyées pour un effectif de 852 détenus à la maison d'arrêt de La Santé au 16 mars 2020. Au 3 avril, le nombre de détenus de la maison d'arrêt de La Santé était de 651 et le 10 mai de 595.

Évolution de la population carcérale pendant le confinement

Entre le 16 mars et le 12 mai 2020, la population carcérale, estimée à 70 651 détenus en janvier 2020, a connu une baisse de 12 500 personnes. Cette diminution résulte pour moitié d'une baisse des entrées en détention consécutive à un ralentissement de la délinquance et de l'activité judiciaire et pour moitié d'une augmentation du nombre des sorties (6 000 dont 3 500 sont imputables à l'effet des mesures prévues par les ordonnances).

Au plan national, la mise en œuvre de ces dispositions n'a été possible que grâce à l'activité des services de l'application des peines des tribunaux mais aussi des services pénitentiaires d'insertion et de probation chargés d'identifier les détenus éligibles.

3 - Les initiatives prises par les chefs de juridiction

Depuis le début de la crise sanitaire, les juridictions ont su faire preuve d'agilité dans l'organisation de l'activité juridictionnelle. Elles ont parfois pu aller au-delà du cadre restrictif posé par le plan de continuité d'activité. Ainsi, plusieurs ordonnances de roulement prises dès le début avril organisent le traitement des contentieux urgents tels que les tutelles des mineurs ou certaines requêtes relevant du juge de l'exécution. Le tribunal judiciaire de Paris commence ainsi à élargir progressivement son PCA à partir du 27 avril, tandis que d'autres chefs de juridictions, comme à Blois par exemple, préfèrent s'en tenir au PCA strict pour des raisons sanitaires.

À Mulhouse, alors même que ce territoire était très touché par les cas de covid, les procédures de divorce ont pu être traitées normalement. Au sein de la cour d'appel de Toulouse, certaines chambres civiles ont mis en place des permanences civiles tenues, par deux agents par jour, chargés, en l'absence d'urgence, de relever les messages du RPVA et de mettre en forme les arrêts. Cette pratique aurait gagné à être soutenue et déployée dans les autres tribunaux judiciaires. La tenue de ces permanences aurait permis la poursuite de la mise en état des dossiers civils.

Le rôle des conférences nationales mérite aussi d'être souligné en tant que facteur de cohésion et de coordination, grâce à des échanges réguliers et de diffusion de bonnes pratiques. Les chefs de juridiction ont souvent cherché à être pragmatiques pour surmonter les obstacles liés à l'impossibilité de relever le RPVA à distance ou encore les difficultés du travail à distance des greffes. Outre des organisations évitant le plus possible aux agents de se croiser, grâce à des roulements, les chefs de juridictions ont accordé, après une note de la direction des services judiciaires les y autorisant, des sorties de dossiers pénaux aux fins d'enregistrement sur Cassiopée par les greffes.

Plusieurs chefs de juridiction ont engagé un dialogue avec les barreaux. Lorsque la création d'audiences supplémentaires n'était pas possible, des engagements de réduire le temps d'audience ont pu être pris, afin d'accroître le nombre de dossiers traités. Des mesures de collecte, de stockage, de décontamination, puis de redistribution des dossiers ont été organisées sous l'impulsion des chefs de juridiction. Dans cette même recherche de cohésion et d'efficacité du service, la Cour d'appel de Besançon a mené des discussions avec les cinq barreaux du ressort et a signé un protocole d'exercice sur la reprise d'activité au 11 mai et les juridictions ont été invitées à décliner leur propre protocole. Les chefs de juridictions ont aussi engagé des discussions avec les bâtonniers de leur ressort sur la procédure sans audience pour laquelle certains avocats manifestaient des réserves.

Courant avril, une instruction de la DSJ a fortement encouragé les juridictions à mettre en œuvre la procédure sans audience (PSA) et a ainsi eu pour effet de rattraper un peu le retard accumulé en matière civile. En raison de la concertation préalable avec les barreaux qu'elle imposait, cette procédure a généralement été mise en œuvre au début du déconfinement.

Au tribunal de Paris, elle a pu être mise en œuvre dès le 27 avril 2020, le président ayant décidé dans son ordonnance de roulement du même jour que toutes les procédures civiles écrites avec représentation obligatoire ayant fait l'objet d'un renvoi pendant le confinement seraient traitées selon cette modalité. Au total, entre le 27 avril et 24 juin 2020, 2 850 dossiers civils ont pu être traités selon cette procédure.

Les cours d'appel, dont la procédure écrite se prêtait particulièrement à la mise en œuvre de la PSA, se sont aussi emparées de cet outil. À titre d'exemple peut être citée la cour d'appel de Reims, qui a mis en œuvre la PSA dès le 1^{er} avril, dans la majorité des juridictions du ressort. Cette procédure a aussi été appliquée pour les procédures de référés par les conseils de prud'hommes et les tribunaux de commerce. Dans son ordonnance de roulement du 23 avril, le premier président de la cour d'appel de Paris invitait les avocats, après avoir recueilli leur accord, à déposer leurs dossiers selon cette procédure, tout comme le premier président de la cour d'appel de Toulouse.

Le recours à la vidéoaudience par les tribunaux de commerce

Grâce à leurs greffes, les tribunaux de commerce ont, dès le 2 avril 2020, pu utiliser une solution de visioconférence, au coût annuel de 60 000 €, pour tenir des audiences à distance notamment de procédures collectives. La tenue d'audiences de procédures collectives a été prioritairement organisée afin d'assurer la prise en charge financière des salariés. Les procédures sur requêtes et ainsi que celles de prévention des difficultés des entreprises ont aussi été poursuivies sur la période. Au plan national, 760 audiences ont été tenues en visioconférence par les tribunaux de commerce. Au total du 2 avril au 15 mai, tous contentieux confondus, le tribunal de commerce de Paris a organisé 350 vidéoaudiences pendant le confinement, 245 audiences de procédures collectives, 90 de contentieux général et 45 de référés. Le parquet de Paris a souligné la qualité et l'efficacité du dispositif mis en œuvre ayant abouti au traitement de 211 dossiers de procédures collectives pendant la période de confinement. A l'inverse, le recours à la vidéoaudience a été assez peu utilisé en contentieux général.

III - L'accès à la justice et la qualité de la réponse judiciaire ont diminué

L'activité des juridictions pendant la crise n'a pas pu être maintenue à son niveau normal pour les raisons précédemment exposées mais a également parfois pu souffrir au plan qualitatif. Cela se manifeste à travers les conditions dans lesquelles les contentieux ont été traités. Les outils de réorientation en matière pénale ont été largement utilisés et le ralentissement de l'activité entraîne un risque d'allongement des délais de jugement. La prise en charge des publics vulnérables ou des personnes placées sous main de justice a pu s'avérer délicate à mettre en œuvre dans le contexte sanitaire malgré l'effort de mobilisation de certains relais, notamment les associations d'aide aux victimes.

A - Des contentieux maintenus dans un format dégradé

Si l'activité a pu être en partie maintenue grâce aux ordonnances, le fonctionnement de la justice a connu un mode nécessairement dégradé, que ce soit en termes d'accès à l'information, de réponse pénale, caractérisée par de nombreuses réorientations, ou encore d'allongement des délais de jugement.

1 - Un accès limité à l'information et à la publicité des audiences

La limitation de l'accès aux audiences porte atteinte au principe de publicité. La politique de défense et de sécurité du ministère affirme en effet que « La justice est publique, sauf les cas où la loi exige ou autorise que les débats aient lieu à huis clos ou en chambre du conseil ». Il s'agit là d'un principe, inséré dans les codes de procédure, et consacré par la CEDH. Cette publicité permet à tout citoyen de pouvoir vérifier dans quelles conditions les décisions de justice sont rendues. Elle a été nécessairement mise à mal pendant cette période.

Même l'information des annulations et des renvois s'est faite sur un mode dégradé en raison à la fois de la limitation du service de la poste – réduction du nombre de tournées- et de l'inaccessibilité à distance du RPVA. La voie électronique était donc privilégiée pour la communication d'informations à destination des avocats, dont les adresses électroniques n'étaient pas toujours connues des services judiciaires. Même l'accès aux informations sur le fonctionnement des juridictions était difficile, à la fois pour les auxiliaires de justice et pour les justiciables qui devaient chercher les éléments communiqués par chaque juridiction. Ces informations pouvaient se trouver sur les sites internet ou par voie d'affichage sur place. Cet accès était rendu d'autant plus difficile que dans la plupart des juridictions, les services d'accueil y compris téléphoniques (SAUJ) étaient fermés et n'ont repris leur activité que très progressivement (cf. chapitre II-II-A).

Le manque d'informations a pu porter atteinte au droit des victimes. Certaines associations d'aide aux victimes intégrées au réseau France Victime ont mis en place des démarches proactives, en lien avec leurs juridictions, pour mieux informer les victimes sur leurs affaires. La dématérialisation du bureau d'aide aux victimes a parfois été possible en accord avec la juridiction avec la télétransmission des rôles d'audiences notamment.

2 - Les effets de la politique de réorientation des dossiers

Afin de désengorger les tribunaux correctionnels, dont les stocks de dossiers ont été aggravés par le renvoi des audiences pendant le premier confinement, les parquets ont utilisé les outils à leur disposition pour réorienter les affaires. L'évolution entre 2019 et 2020 des réorientations et des classements sans suite montre que ces voies ont permis de limiter la constitution de stocks. Les choix de réorientation ont, la plupart du temps, été réalisés au cas par cas et les taux d'évolution montrent une pratique intensive des dispositions de la loi du 17 juin 2020.

Les outils de réorientation pénale utilisés en 2020

La loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne prévoit à son article 33 des possibilités de réorientation devant le tribunal correctionnel. Cette disposition permet au parquet d'apprécier à nouveau la suite donnée à une affaire et de décider, soit d'engager des poursuites, soit de mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites, soit de classer sans suite.

Tableau n° 10 : évolution des réorientations en matière pénale entre 2019 et 2020

Période	Grève	Confinement	Déconfinement	Reconfinement
Réorientation COPJ vers OP	- 56 %	- 29 %	+ 525 %	+ 77 %
Réorientation CRPC vers OP	+ 112 %	+ 321 %	+ 2107 %	+ 854 %
Classement après poursuite majeurs	+ 2 %	+ 212 %	+ 172 %	+ 94 %
Classement après poursuite Mineurs	+ 53 %	+ 390 %	+ 772 %	+ 658 %

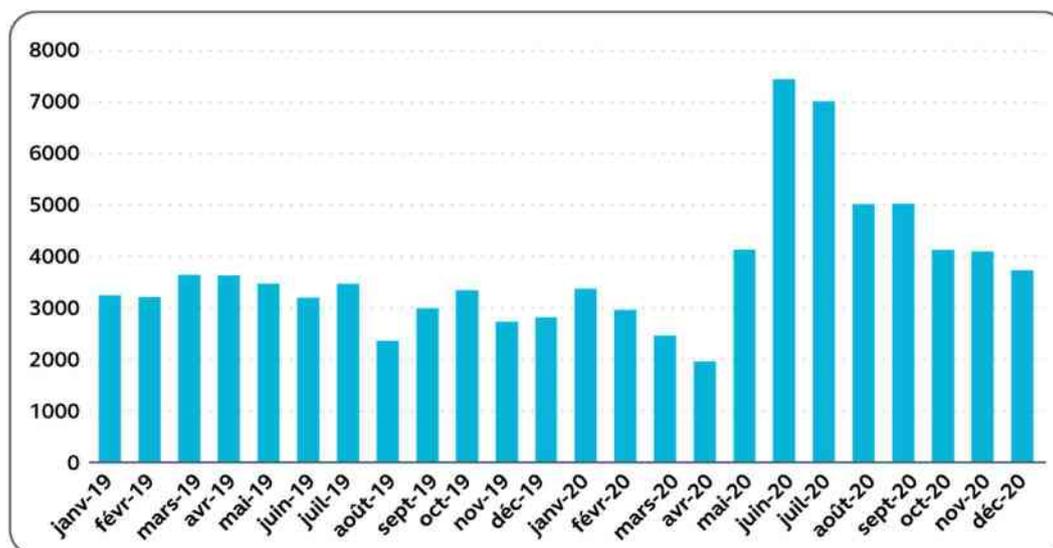
Source : données PEPP IMPACT Janvier 2021

*COPJ : convocation par officier de police judiciaire ; OP : ordonnance pénale ; CRPC : convocation sur reconnaissance préalable de culpabilité

Ces choix volontaristes de réorientation ont concerné les poursuites liées à des infractions de faible intensité ou sans victime. Ils visaient à concentrer l'activité sur les faits les plus graves.

Le risque de dégradation de la réponse pénale s'observe également à travers les classements sans suite, qui augmentent sur la période post-confinement. Les dossiers classés sans suite « pour préjudice ou troubles causés par l'infraction peu importants », qui constituent des décisions d'opportunité, ont tendance à s'établir à un niveau structurellement plus haut qu'en 2019. Les données de fin d'année étant à ce stade incomplètes, une attention particulière devra être accordée à ce type de classements, *a fortiori* dans un contexte où la mise en œuvre de la justice de proximité vise à revaloriser le traitement des faits de basse intensité.

Graphique n° 4 : classements sans suite pour préjudice ou troubles causés par l'infraction peu importants entre janvier 2019 et décembre 2020



Source : Cour des comptes d'après données des parquets / SDSE – SG

Enfin, l'évolution du stock des juridictions pour mineurs en matière pénale montre que les mêmes pratiques de réorientation des dossiers ont été utilisées, notamment pour préparer les tribunaux à la mise en œuvre prochaine du code pénal de la justice des mineurs. La baisse du stock de 10 000 affaires observée entre mai et novembre 2020 trouve principalement son origine dans les réorientations opérées.

Tableau n° 11 : état des stocks des juridictions pour mineurs

	01/20	02/20	03/20	04/20	05/20	06/20	07/20	08/20	09/20	10/20	11/20	12/20
Nombre de dossiers	68 136	69 481	69 685	70 791	71 215	69 119	68 946	70 566	67 134	64 198	60 970	57 315

Source : Cour des comptes d'après données SDSE

3 - L'allongement des délais de jugement

Les délais d'audience ont sensiblement augmenté compte tenu des renvois. La plupart des affaires n'ayant pas été renvoyées faute d'audience doit en effet faire l'objet d'une nouvelle citation par le parquet, ce qui a une incidence sur ces délais et les frais de justice. La crise a contribué à l'allongement des délais devant le tribunal correctionnel. Par exemple, au 31 août 2020, le stock d'ordonnances de renvoi devant le tribunal correctionnel de Marseille était de 72, soit deux ans de délai et les dossiers libres non encore audienés étaient prévus à l'échéance 2023. En raison de l'absence de jugement au fond, un allongement des délais de détention induits par la crise est constaté. Selon les données de la DACG, pendant la période de confinement, la durée moyenne de la détention provisoire pour les procédures de comparution immédiate passe de 14 jours en 2019 à 25 jours en 2020, soit une augmentation de 79 %.

En matière civile, le traitement de certains contentieux s'est dégradé du fait de la crise. Il en va ainsi des contentieux relatifs aux affaires familiales, hormis les cas d'urgence. Par exemple, au tribunal judiciaire de Besançon, 300 dossiers d'affaires familiales restaient à réaudier en sortie de confinement, créant un retard de quatre mois pour le juge aux affaires familiales.

B - Des justiciables éloignés de la justice mais des relais qui ont atténué la situation

En l'état de la fermeture des tribunaux, certains acteurs et plus particulièrement les réseaux d'associations d'aides aux victimes se sont mobilisés à partir des moyens dont ils disposaient pour proposer un accompagnement du justiciable.

1 - Des publics insuffisamment pris en charge

L'insuffisante prise en charge de ces différents publics se manifeste dans la procédure contentieuse mais surtout dans l'exécution des décisions de justice.

Le confinement est peu propice à la prise en charge judiciaire des publics vulnérables. Le suivi des hospitalisations sous contrainte n'a pas été satisfaisant. Les déplacements dans les hôpitaux ont été suspendus pour limiter les risques de contamination. L'usage de la visioconférence pour les hospitalisations sous contrainte apparaît a minima comme un mode dégradé d'exercice des droits de la défense. Les audiences étaient en effet tenues hors présence des intéressés. Dans un deuxième temps, la PSA a pu être appliquée dans ce domaine, ce qui a conduit à des décisions prises après réception des écritures des avocats et de certificats médicaux, hors présence des personnes hospitalisées. Dans un troisième temps, enfin, l'ordonnance du 20 mai 2020 ajoute l'obligation d'informer l'intéressé de la possibilité d'être entendu, même à distance. Il s'agit d'un renforcement des droits. Cependant, il apparaît que les juridictions n'en ont été informées que tardivement, ce qui en a rendu l'application inégale, et ce, d'autant plus que de nombreux hôpitaux psychiatriques ne sont pas équipés en systèmes de visioconférence.

S'agissant des mineurs, les décrets listant les structures pouvant ouvrir en période de confinement n'ont pas mentionné les espaces de rencontre. Ces espaces sont donc restés fermés et l'impact de cette situation sur le maintien des liens parents-enfants est inévitable, même s'il reste à mesurer.

Les espaces de rencontre parents - enfants

À l'occasion de crises ou de ruptures familiales graves, les espaces de rencontre ont pour fonction d'aider au maintien ou au rétablissement des liens entre enfants et parents. Le ministère de la justice soutient environ 170 structures réparties sur le territoire national.

Animés et encadrés par des psychologues cliniciens, thérapeutes familiaux et travailleurs sociaux, les espaces de rencontre permettent à un parent de maintenir ou de reconstruire des liens avec l'enfant avec lequel il ne vit pas. Les mesures prononcées dans ce cadre se font essentiellement sur prescription du juge aux affaires familiales.

Le suivi des personnes sous main de justice (PPSMJ) en milieu ouvert par les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation et les difficultés de mise en œuvre des travaux d'intérêt général s'inscrivent dans cette même logique. En plus des personnes déjà suivies, les libérations de détenus déjà évoquées rendaient nécessaire un suivi en milieu ouvert, mais dans des conditions qui ont été fortement altérées par la crise. En effet, en milieu ouvert, les conditions de prise en charge des PPSMJ ont dû être adaptées au regard de l'impossibilité de recevoir du public et du nombre limité d'agents en présentiel. Les instructions ont toutes mis l'accent sur la nécessité d'assurer la continuité du suivi. Les agents présents ont été sollicités dans le cadre de permanences dédiées à la gestion de tâches essentielles. Celui-ci ne pouvait cependant qu'être limité et dégradé en raison à la fois de l'insuffisance d'une prise en charge téléphonique pour ces publics, mais aussi du nombre insuffisant d'agents disponibles. En avril, 56 % des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation de milieu ouvert étaient placés en ASA (contre 9 % pour ceux exerçant en milieu fermé). Il en est résulté une nécessaire priorisation du suivi des personnes en fonction des situations individuelles.

Les poses de matériel de surveillance électronique, interrompues pendant le confinement, ont dû être reprogrammées par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). Dans certains ressorts, le retard cumulé ne devait être résorbé qu'après plusieurs semaines. Cela a nécessité des priorités et le report de poses. Il en est résulté la limitation de ces dispositifs au profit de l'assignation à résidence.

En matière d'assistance éducative, la situation n'est pas satisfaisante non plus. Les mesures ont souvent été prolongées de manière automatique, sans que puisse être prise en considération la situation concrète des intéressés. Les ordonnances ont en effet permis de traiter des dossiers d'assistance éducative, sans convocation des parents, sous réserve de leur accord, avec prorogation d'échéances.

Des suivis éducatifs ont donc été suspendus, ou alors effectués au mieux par téléphone. Les établissements de placement ont fonctionné avec une capacité très restreinte. Il en résulte, à la sortie du confinement, des tribunaux pour enfants potentiellement engorgés par ces échéances en raison des renouvellements pour six mois à partir de mars, les échéances arrivant alors à partir de septembre. Les services territoriaux éducatifs de milieu ouvert ont organisé une permanence téléphonique hebdomadaire avec les mineurs et leurs représentants légaux afin de maintenir autant que possible les prises en charge et conserver un soutien éducatif et psychologique. À titre exceptionnel, des interventions urgentes au domicile des familles ont eu lieu. De même, l'activité des unités éducatives de jour s'est recentrée sur le maintien d'un lien éducatif avec le mineur et ses représentants légaux par un contact téléphonique, mais toujours à distance. Le lien humain, si nécessaire à la prise en charge éducative des mineurs, a donc fait défaut.

2 - La mobilisation des relais des juridictions au service des justiciables

Les associations d'aide aux victimes ont contribué à relayer les informations et assurer leur accompagnement.

Le réseau France victimes, réseau associatif en faveur de la protection de victimes, a tenté d'œuvrer en lien avec le ministère de la justice et les services judiciaires. Les structures d'aide aux victimes étaient elles-mêmes en situation d'effectifs réduits et de travail à distance. Cependant, les numéros d'appel des victimes ont été maintenus, notamment le 116 006 et le 39 19, spécifiquement consacré aux violences faites aux femmes.

Ces associations ont été davantage sollicitées dans plusieurs cas de figure. En premier lieu, elles ont été mobilisées dans les dispositifs EVVI (évaluation des besoins des victimes), issus d'une directive européenne de 2012⁵⁹ et qui s'articulent en deux temps : une évaluation générale pour détecter les risques encourus pour la victime et une évaluation approfondie, plus détaillée sur la situation de la victime, réservée aux victimes les plus vulnérables. La mobilisation accrue de ce dispositif traduit une augmentation, au fil du confinement, de situations qui dégénèrent mais également un réflexe des parquets de se saisir de ce nouvel outil. Mais paradoxalement, si le besoin a cru, les conditions d'exercice de ces évaluations, du fait des mesures de confinement, ne permettaient pas de les réaliser de manière toujours satisfaisante.

Les associations d'aides aux victimes ont également pu assurer la remise des Téléphones Grave Danger (TGD). 67 % des associations habilitées du réseau France Victime ont indiqué avoir remis des TGD depuis le confinement et une centaine de TGD ont été déployés durant la période de confinement sur l'ensemble du territoire.

Le dispositif de Téléphone Grave Danger pour les violences faites aux femmes

Les violences intrafamiliales constituent un sujet sensible dans le contexte du confinement. Un dispositif relativement récent s'est révélé utile en la matière. Le ministère de la Justice et le ministère des droits des femmes avaient en effet décidé en avril 2013 de généraliser le dispositif TGD (Téléphone Grave Danger) afin de développer sur le territoire français une réponse harmonisée aux violences conjugales. La loi du 4 août 2014 sur l'égalité réelle entre les femmes et les hommes l'a consacré dans un nouvel article 41-3-1 du code de procédure pénale.

En cas de grave danger menaçant une victime de violences dans le cadre conjugal ou de viol, le procureur de la République peut ainsi attribuer à une victime, pour une durée de six mois renouvelable, et si elle y consent expressément, un dispositif de télé protection lui permettant d'alerter les forces de l'ordre en cas de danger. Le TGD a vocation à prévenir les nouvelles violences que pourrait subir la victime de viol ou la victime de violences conjugales du fait de son conjoint ou ancien conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité. Le dispositif peut être attribué à tous les stades de la procédure, y compris durant des phases où l'action publique n'a pas été mise en mouvement.

Enfin, des dispositifs innovants comme le protocole établi entre France Victime et le procureur de la République près le tribunal judiciaire de Paris permettant la localisation en urgence de personnes en danger participe des bonnes pratiques qui devraient faire l'objet d'une revue à la sortie de la crise (cf. *infra*).

Le Défenseur des droits a également joué un rôle de veille, d'alerte et de conseil. Il s'est prononcé régulièrement, lors de la préparation des ordonnances de mars, mais aussi de novembre, dans le sens de l'importance de veiller au respect des principes du droit au procès équitable, même dans la situation sanitaire exceptionnelle. Dès le 20 mars, il a mis en place un numéro d'assistance aux personnes en détention, afin qu'elles puissent parler à des juristes leur exposant leurs droits dans le cadre de la crise. Plusieurs milliers d'appels ont été reçus, y compris pendant la deuxième vague sanitaire. La question du maintien du lien familial, notamment avec les enfants en bas âge a été centrale. D'autres questions ont été sensibles, tels l'accès aux soins, ou les conditions de demande de libération anticipée ou de suspension de peine. Le Défenseur des droits a saisi dès le mois de mars la garde des sceaux de la nécessité d'avoir une politique volontariste en la matière. Il a aussi joué un rôle d'alerte en matière de garde à vue, étant saisi de la difficulté d'avocats pour entrer en contact avec leurs clients gardés à vue.

⁵⁹ Directive du 25 octobre 2012, établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité.

CONCLUSION

La gestion de la crise a imposé aux juridictions de ne pouvoir s'appuyer que sur des personnels volontaires. Le manque de polyvalence constaté tant chez les magistrats que les personnels de greffe a empêché de desserrer cette contrainte.

En dehors de l'augmentation du réseau VPN, particulièrement déterminante, il n'a pas été possible de remédier aux insuffisances des outils métiers et d'augmenter les possibilités de travail à distance des agents de greffe pendant le premier confinement.

Ambitieux, le programme de procédure pénale numérique, expérimenté depuis 2019 dans les tribunaux judiciaires de Blois et d'Amiens, dont le déploiement a débuté depuis septembre 2020, a révélé une forte valeur ajoutée pour la continuité de l'activité pendant le premier confinement.

D'une manière générale, le premier confinement a ralenti l'activité et le fonctionnement de l'ensemble de l'écosystème judiciaire, qu'il s'agisse des directions de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, des avocats ou encore des services d'enquête qui, au quotidien, interagissent avec les magistrats.

La situation de confinement a entraîné, par un effet quasi automatique, une réduction drastique des affaires nouvelles devant les juridictions, de même qu'une diminution significative des crimes et délits constatés. Mais elle a parfois eu pour effet de démultiplier l'activité de certains services, dont ceux chargés du contentieux de la détention ou encore de l'application des peines.

Le choix d'imposer un PCA restrictif n'a pas pour autant conduit à un fonctionnement uniforme de l'institution judiciaire. À l'inverse, il a finalement conduit à des pratiques et des fonctionnements très diversifiés sur l'ensemble du territoire souvent au moyen d'une certaine agilité malgré le cadre restrictif. Face à crise durable, avec les moyens offerts par les ordonnances, les juridictions ont tenté d'assurer une certaine activité juridictionnelle en repensant parfois avec agilité leur organisation.

L'analyse territoriale de l'activité laisse apparaître des disparités importantes qui témoignent de fonctionnements inégaux des juridictions selon les territoires. En dehors de situations spécifiques, une telle hétérogénéité s'accommode mal avec le principe d'égal accès à la justice prévu à l'article L. 111- 2 du code de l'organisation judiciaire.

À l'inverse, grâce à l'adoption de mesures normatives comparables à celle du mois de mars et à une instruction de poursuite d'activité, le deuxième confinement n'a quasiment eu aucun effet sur le niveau d'activité des juridictions.

Toutefois, la sortie de crise s'avèrera délicate pour l'institution en raison de l'aggravation de la situation des stocks de certains contentieux.

La crise sanitaire a eu des conséquences sur la qualité de la justice rendue. Cette situation s'est traduite par des difficultés d'information du justiciable, une réponse pénale de plus faible intensité en raison des réorientations et l'augmentation des délais de jugement. La fermeture des juridictions a pu conduire à une insuffisante prise en charge de publics sensibles, qu'il s'agisse de personnes vulnérables ou de celles soumises à un suivi particulier. La mobilisation de relais associatifs doit être néanmoins soulignée et cet effort devra être pérennisé dès lors qu'il a pu constituer un levier d'amélioration des liens entre ces acteurs et les juridictions.

Chapitre III

L'institution judiciaire peut tirer de la crise des leçons utiles et accélérer sa transformation

La crise sanitaire, qui a révélé plusieurs faiblesses du ministère, est aussi porteuse d'enseignements. Sa gestion des risques et des crises est à professionnaliser. Sa stratégie de transformation numérique doit être repensée à l'aune des questions rendues incontournables par crise. Enfin, cette dernière constitue aussi un facteur d'accélération de la transformation de l'institution vers une organisation plus performante.

I - Une gestion des risques et un pilotage de crise à professionnaliser

La prolongation de la crise sanitaire n'a pas encore permis au ministère de la justice d'en tirer tous les enseignements. Le retour d'expérience, qui est encore en cours, devrait l'inciter à repenser les moyens qu'il dédie à cette mission et, plus largement, de simplifier en les confortant les rôles des différents intervenants de la gestion de crise. Les constats relatifs à l'organisation territoriale de la gestion de crise confirment la nécessité, déjà soulevée par la Cour, de redéfinir la carte judiciaire. Une meilleure intégration du travail de gestion des risques dans cette réflexion, à laquelle le ministère souscrit, lui servira à élaborer une véritable doctrine de continuité d'activité, utile quelle que soit la nature de la crise.

A - Un deuxième confinement qui n'a pas interrompu l'activité des juridictions

Au moment du reconfinement intervenu le 31 octobre 2020, la gestion de la seconde crise s'inscrit dans un contexte de reprise de l'épidémie qui avait été identifié dès juillet par la cellule HFDS. Le HFDS adjoint avait alerté les cours d'appel de zone de la détérioration de la situation sanitaire et d'un possible rebond pour les quatre derniers mois de l'année 2020. Ce risque, associé à la rentrée de septembre, a nécessité la conception d'un « Plan rentrée » gouvernemental. Excluant un nouveau confinement, ce plan, en trois volets « Prévention, Attention, Réaction » visait à faciliter la reprise et permettre la poursuite des activités.

Pour le ministère de la justice, la possibilité d'une nouvelle crise s'inscrit dans un contexte où aucune pénurie d'équipement de protection n'est désormais à déplorer (masques, gel...). Toutefois, les progrès du télétravail sont limités par les mêmes obstacles : dotation insuffisante des agents en ordinateurs ultraportables et impossibilité d'accéder à distance à de nombreux applicatifs métiers. À la suite de la décision gouvernementale de reconfinement, le garde des sceaux a adressé, le 29 octobre 2020, un message vidéo aux personnels du ministère de la justice, relayé par les réseaux sociaux. La sécurité des agents est considérée comme primordiale mais le ministre donne plusieurs instructions relatives à l'activité :

- les PCA qui réduisent l'activité ne doivent pas être activés mais certaines précautions doivent être prises ;
- les SAUJ restent ouverts mais sur prise de rendez-vous ;
- l'activité juridictionnelle est maintenue dans le strict respect de la distanciation ;
- le secrétariat général du ministère doit achever au plus vite le plan prévu de déploiement des ordinateurs ultra portables afin de permettre au plus grand nombre d'exercer, lorsque cela est possible, leur activité à distance.

Ces instructions visent clairement à éviter les fermetures des juridictions ou la réduction d'activité. Le principe d'une gestion locale de la crise n'est pas évoqué et les juridictions doivent se conformer à la décision nationale.

La décision du garde des sceaux de ne pas mettre en œuvre les PCA s'inscrit dans la même logique centralisatrice que la décision de mars 2020 de les déclencher. Cette instruction ne permet pas aux juridictions de s'appuyer sur l'outil du PCA, démontrant par là-même que l'utilisation de celui-ci est toujours mal comprise du ministère. Le PCA est envisagé comme un outil devant forcément limiter l'activité alors qu'il a, au contraire, pour objectif de maintenir au maximum, dans un contexte dégradé, l'activité à son niveau normal. Enfin, les décisions du garde des sceaux ne mentionnent pas l'impact de la crise sur les auxiliaires de justice et la nécessité pourtant révélée par la première crise de les associer dans sa gestion.

Cette décision arrive, comme celle du 15 mars 2020, au début du confinement alors qu'au niveau central, des démarches avaient été engagées pour actualiser les PCA⁶⁰ à l'aune des enseignements de la première crise et que certaines cours d'appel avaient lancé des travaux préparatoires à la gestion de cette seconde crise. C'est le cas de la cour d'appel de Toulouse, qui anticipait début octobre une nouvelle utilisation des PCA et enjoignait les tribunaux de son ressort à échanger avec les barreaux concernés pour les informer de l'étendue des activités figurant dans le PCA, les questionner sur les mesures organisationnelles envisagées par l'ordre et déterminer l'articulation organisationnelle entre barreau et greffe pour l'éventuelle mise en œuvre de dispositions réglementaires exceptionnelles.

⁶⁰ Note du 3 août 2020 du directeur des services judiciaires.

Ces dispositions interviennent d'ailleurs tardivement, le 18 novembre⁶¹ soit trois semaines après le début du deuxième confinement⁶² (cf. chapitre I-I-C).

Enfin, alors que certains risques pouvaient être anticipés s'agissant de la tenue des procès d'assises, notamment à la cour d'assises de Paris où le programme de la fin d'année 2020 était millimétré avec des procès à fort enjeu pour l'ordre public, aucun suivi dédié n'a été organisé par la cellule de crise du ministère afin de s'assurer de leur bonne tenue et les juridictions concernées se sont parfois trouvées en grande difficulté.

Procès devant la cour d'assises de Paris à l'automne 2020

Plusieurs grands procès devant initialement se tenir à partir du mois de mai 2020 ont finalement été renvoyés à l'automne. Du fait de ces renvois, les principaux, procès « Charlie Hebdo », procès des événements intervenus dans le Thalys, procès dit « Matriochka » (grand banditisme) devaient s'enchaîner dans un calendrier très contraint, les possibilités de tenue des audiences étant limitées par les contraintes immobilières. Ces procès hors normes (11 accusés dont 10 détenus pour Charlie Hebdo, 200 parties civiles, 94 avocats, 171 tomes de procédure, 144 témoins, 14 experts, 70 médias accrédités et 49 jours d'audience prévus) ont été audiencés à partir du 2 septembre, alors que la reprise épidémique était déjà anticipée par le ministère. Le 28 octobre, le procès « Charlie Hebdo » a dû être suspendu, un des accusés ayant été testé positif à la covid 19. La suspension du procès, outre les questions qu'elle a pu soulever sur la continuité des débats exigée par la procédure criminelle, a conduit à un retard de cinq semaines avec des décisions de repli prises dans l'urgence et le report d'autres procès prévus dans la suite de l'audiencement. Les risques qui pesaient sur l'enchaînement de ces procès, connus dès le mois de mai, auraient nécessité un travail de gestion de crise dédié (recherche de sites de repli par exemple).

B - Une gestion de crise à renforcer et à simplifier

Le dispositif de gestion de crise du ministère devrait se nourrir des retours d'expérience de la crise sanitaire. Le niveau de préparation aux crises du ministère doit être renforcé par des moyens adaptés et l'organisation au service de la gestion de crise doit être simplifiée.

1 - Le niveau de préparation aux crises du ministère doit être renforcé

À travers les premiers retours d'expérience réalisés, il est possible de dégager des axes d'amélioration qui doivent être mis en œuvre sans attendre une prochaine crise.

La préparation aux crises du ministère doit d'abord s'appuyer, bien en amont, sur une meilleure intégration de la gestion des risques et de la gestion de crise. Cette intégration passe par le rapprochement des exercices d'audit interne et de cartographie des risques avec les travaux de la cellule HFDS. La Cour, à travers ses travaux de certification, a déjà relevé les progrès du ministère et plus particulièrement du secrétariat général dans le renforcement de la culture de maîtrise des risques financiers. Depuis juillet 2019, le ministère dispose également

⁶¹ Ordonnance n°2020-1400 du 18 novembre 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux copropriétés et décret n°2020-1405 du 18 novembre 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale. Le deuxième confinement a été décidé par décret n°2020-1310 du 29 octobre 2020 et en vigueur depuis le 30 octobre 2020.

⁶² Lors du premier confinement, le ministère avait pu disposer de normes 10 jours seulement après le début du confinement et étendre, de manière rétroactive la période protégée.

d'une carte couvrant l'ensemble des activités du ministère et intègre une carte des macro-processus et une carte des risques stratégiques (cf. annexe n°7). Mais les travaux permettant de détailler les processus et d'y adjoindre une analyse de risques adaptée sont encore à mener. Par ailleurs, la carte des risques métiers peut apparaître incomplète (ne sont pas répertoriés les risques relatifs à l'accès au droit, le risque de réputation du ministère, le risque contentieux notamment) et mériterait d'être revue. Les réflexions en cours au sein du ministère sur le référentiel d'activité pourront contribuer à un recensement plus exhaustif de ces risques.

Ce travail doit également se faire dans une logique intégrée avec la cellule HFDS qui adapte la politique ministérielle de défense et de sécurité à l'exposition aux risques. De ce point de vue, la participation de cette cellule à la dernière réunion du comité ministériel des risques du 16 décembre 2020 va dans le bon sens. Une meilleure appréciation des risques sera de nature à améliorer le niveau de préparation du ministère à la gestion de la crise. Cela permettra également à la cellule HFDS de se saisir plus largement des crises touchant le ministère. Il est intéressant de noter que la cellule a été mobilisée pour la grève des transports de la fin d'année 2019 mais pas à l'occasion de la grève des avocats qui a pourtant eu sur l'activité juridictionnelle un impact bien supérieur.

Cette intégration de la gestion des risques et de la gestion de crise doit s'accompagner d'une montée en compétence des acteurs de la gestion de crise et des moyens associés. Le sujet de la gestion de crise ne doit pas être un sujet de spécialistes mais un sujet intégré à la logique métier. Pour autant, il est nécessaire de disposer d'effectifs dédiés et formés. Sous-dimensionnés (cf. chapitre I-I), les effectifs de la cellule HFDS et ses relais territoriaux doivent être revus à l'aune des missions qui leur sont confiées. La doctrine d'emploi de ces effectifs et l'indication du rôle précis qui leur est assigné devraient être définis pour chaque poste au regard de la politique ministérielle de défense et de sécurité.

Les moyens matériels de la gestion de crise devraient également faire l'objet d'une évaluation des besoins, qu'il s'agisse des outils (équipements dédiés, salles de crise) ou des équipements nécessaires à la continuité d'activité (approvisionnement et stocks stratégiques d'équipements de protection par exemple).

La montée en compétence en matière de gestion de crise passe également par une meilleure formation des magistrats et personnels de greffe non dédiés à la gestion de crise. L'inadéquation de l'offre de formation aux besoins a déjà été évoquée et doit faire l'objet d'un plan de formation particulier, tant en formation initiale que continue. Mais la préparation aux crises progresse aussi grâce à la mise en place d'exercices de crise qui permettent de tester les outils, au premier rang desquels les plans de continuité d'activité. Les retours d'expérience de ces exercices inscrivent la gestion de crise dans une boucle d'amélioration continue. Ils doivent également être réalisés après chaque crise et la crise sanitaire sera certainement un facteur d'amélioration sensible du niveau de préparation, dès lors que les enseignements tirés seront suivis et feront l'objet d'un plan d'action concret.

Enfin, le niveau de préparation à la crise du ministère pourra être utilement amélioré par une meilleure gestion de l'information et de la communication également appelée, dans le vocabulaire de la gestion de crise, « la fonction situation ». L'évaluation de la situation est une question fondamentale en temps de crise. Or il apparaît que celle-ci était incomplète pendant le premier confinement. Si l'impact de la crise sur la santé des agents du ministère était bien mesuré, la connaissance des données d'activité était faible, conduisant le HFDS à solliciter, à la fin du mois d'août 2020, des indicateurs de suivi d'activité par direction. Les tableaux de bord ministériels ont pu être complétés pour la partie pénale avec une comparaison du niveau

d'activité à un instant donné avec l'année précédente, mais pas pour le contentieux civil, faute d'indicateurs disponibles dans les applicatifs existants⁶³. La fonction situation a également pour but d'identifier tous les impacts de la crise et les risques pesant sur le ministère de la justice. En l'état des données disponibles, il apparaît que ce travail n'est pas effectué.

Retour d'expérience de la cellule de situation et d'anticipation (CSA) du ministère de la justice

Pilotée par la cellule HFDS, la cellule de situation et d'anticipation est la cellule de crise du ministère de la justice. Elle se compose des représentants des directions à réseau mais également des différents services du SG (SNUM, DICOM, SEM). Les différentes phases de la crise ont permis de mettre en évidence :

- le besoin de disposer d'effectifs formés et mobilisables plus importants. La capacité à durer repose sur une équipe suffisamment dimensionnée afin de permettre un rythme de travail supportable et, éventuellement, de constituer une seconde équipe pour tenir compte des risques épidémiques. Il s'agit d'aboutir à la création d'un réseau de référents, formés et mobilisables, au profit de la gestion de crise ministérielle ;

- le besoin de mieux définir et de fluidifier les réseaux d'échanges d'informations et de synthèse ;

- le besoin d'intégrer au sein de la CSA un référent logistique - achats coordonnant les échanges avec les directions à réseau, les services et les DIR-SG. Ce référent garantira une politique d'achats ministériels, la gestion d'un stock stratégique ministériel s'appuyant sur les DIR-SG pour la réalisation physique des approvisionnements liés aux stocks d'urgence déconcentrés ;

- l'expérience acquise a également démontré tout l'intérêt de mieux associer le PCA dédié aux systèmes d'information et élaboré par le service du numérique, au travail de la CSA ;

- par ailleurs, il est important de faire un point quotidien avec un référent ressources humaines/médecine de prévention ;

- la même logique de point quotidien doit être mise en place avec la direction de la communication.

L'ensemble de ces observations plaide pour la mise en œuvre d'un plan d'action dédié à la gestion de crise. Le retour d'expérience de la cellule de crise identifie des actions prioritaires. Comme en convient le ministère, le HFDS doit désormais disposer des moyens nécessaires à leur mise en œuvre et ce d'autant que l'ensemble de ces actions ne sont pas utiles seulement en temps de crise mais également au long cours pour un pilotage efficace de l'activité. Le retour d'expérience de l'inspection générale de la justice mais également la mise en œuvre de réunions hebdomadaires au sein du secrétariat général sur les sujets informatiques et de gestion de crise participent de cet effort. Ce travail doit servir à anticiper des crises diverses (autres crises sanitaires, crises paralysant le système d'information suite à une cyberattaque⁶⁴ notamment), à partir d'une analyse des menaces et des risques associés.

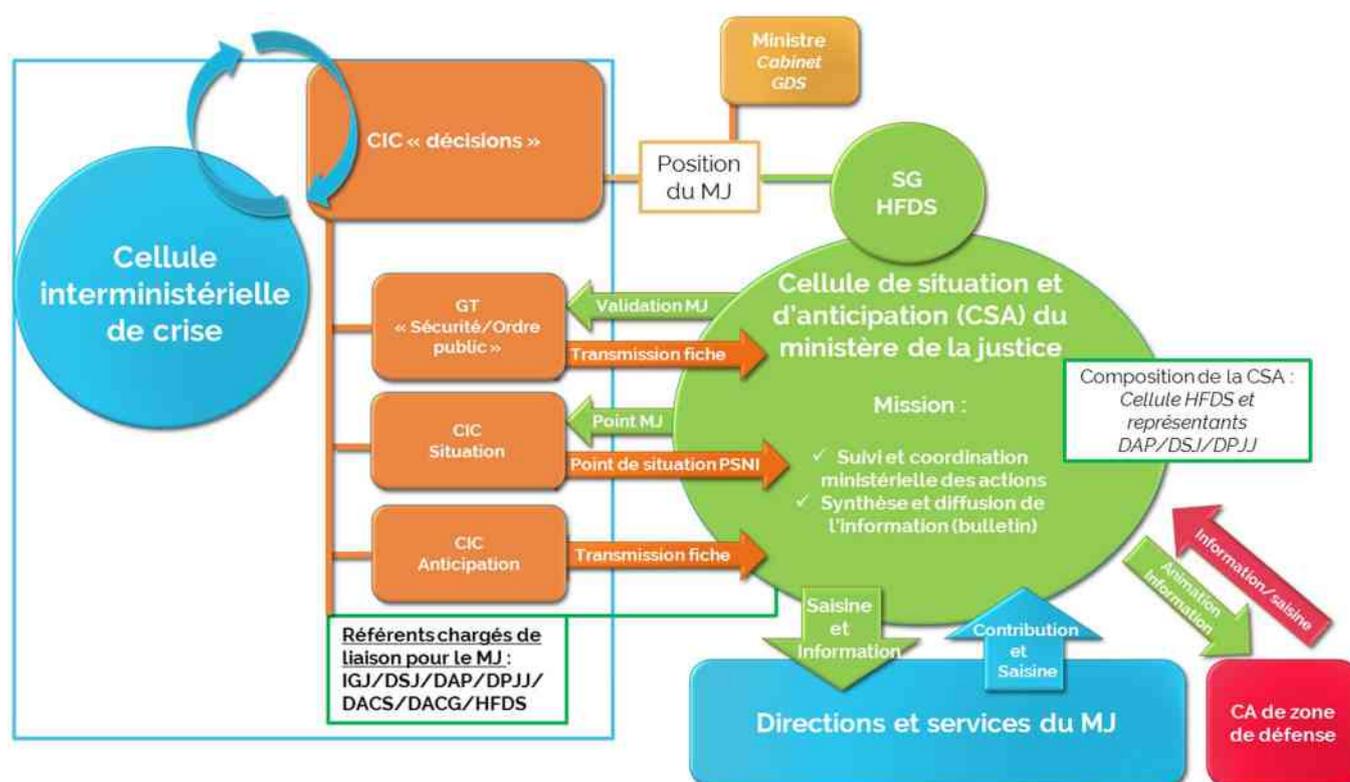
⁶³ Tableau de bord ministériel du 17 décembre 2020 – cellule HFDS.

⁶⁴ La cyberattaque d'envergure subie au second semestre 2020 dénommée EMOTET a donné lieu à un retour d'expérience réalisé par la cellule HFDS et partagé avec les services concernés du secrétariat général.

2 - L'organisation de la gestion de crise doit être simplifiée

La gouvernance de gestion de crise ne fait pas l'objet d'une définition claire. La politique ministérielle de défense et de sécurité, dans sa version d'août 2016, ne propose pas de schéma de gouvernance de la gestion de crise. Au regard des informations disponibles, la seule tentative pour illustrer l'organisation de crise est un schéma en miroir de la cellule de crise interministérielle et de la cellule de situation et d'anticipation (CSA) du ministère de la justice, proposé par le service de l'expertise et de la modernisation (SEM) du secrétariat général.

Schéma n° 1 : organisation de la gestion de crise au niveau ministériel



Source : Service de l'expertise et de la modernisation, ministère de la justice

Ce schéma illustre plusieurs difficultés auxquelles est confrontée la gouvernance de gestion de crise du ministère de la justice.

La première se rapporte au positionnement du HFDS dans la gestion de crise. Alors que le code de la défense lui confère un chef de filât, la crise sanitaire a montré que l'exercice de cette responsabilité apparaissait parfois critique vis-à-vis du réseau des juridictions. Dans ces conditions, le ministère doit veiller à conforter le positionnement du HFDS dans la gestion de crise.

La deuxième est celle de la complexité des réseaux de communication. La CSA assume la gestion de deux réseaux de communication en considérant que le canal des zones de défense s'inscrit en complémentarité avec celui des directions et services du ministère. Si la remise en cause de cette redondance apparaît délicate, il conviendrait néanmoins qu'elle s'accompagne d'une définition claire des niveaux et des temps de communication. Durant toute la crise, les juridictions

ont été alimentées en informations par deux canaux de communication en provenance de la cellule HFDS *via* les CAZDS et de la DSJ *via* les cours d'appel, sans compter la communication propre des deux gardes des sceaux successifs, des directions légistiques (DACS, DACG) et du secrétariat général hors cellule HFDS. La complexité de ces canaux de communication est de nature à affaiblir la fonction de commandement fondamentale en temps de crise.

La mise à jour des plans de continuité est un autre exemple. Le 3 août 2020, une note du DSJ à l'attention des cours d'appel fixe des orientations pour l'élaboration de nouveaux PCA sans mentionner le niveau des cours d'appel de zone de défense et de sécurité, ni la cellule HFDS. Le 14 août, une note du HFDS adressée aux CAZDS demande également une révision des PCA et indique que leur appropriation fera l'objet d'une comitologie ministérielle dédiée et d'actions d'accompagnement des CAZDS. Si ces demandes ne sont pas forcément contradictoires, elles laissent néanmoins les acteurs de terrain dans l'incertitude s'agissant, d'une part, des instructions à mettre en œuvre et, d'autre part, des rôles et responsabilités de chacun, sur des sujets où le niveau de compétence des juridictions et la capacité à faire ne sont pas acquis.

La troisième difficulté a trait à la non prise en compte, dans la gestion de crise, de l'ensemble des acteurs concourant au service public de la justice dont certains n'ont pas été suffisamment associés à la gestion de crise. Aucune carte de ces acteurs n'est formalisée alors que, si certains sont rapidement identifiables (services d'enquête, auxiliaires de justice), d'autres sont peu pris en compte (notamment, les associations œuvrant dans le domaine de l'accès au droit, les services décentralisés de protection des mineurs, les mandataires judiciaires à la protection des majeurs).

Enfin, la dernière difficulté est celle de l'échelon territorial pertinent pour la gestion de crise. La PMDS prévoit un échelon territorial à travers la zone de défense et de sécurité. Peu identifié durant la crise, il a été réaffirmé par note HFDS du 18 novembre 2020⁶⁵ dans le double rôle de relais d'information et d'animateur de la gouvernance locale de la crise. C'est ce second rôle, peu exercé pendant la crise sanitaire, qui doit être renforcé comme le HFDS le préconise dans cette note. Mais à cette fin, il doit aussi bénéficier de moyens et compétences adaptés. La note rappelle également que la cour d'appel de zone exerce ses missions pour l'ensemble des directions du ministère (essentiellement DAP et PJJ), ce qui n'a que rarement été le cas pendant la crise.

Malgré ces efforts pour réaffirmer le rôle des cours d'appel de zone, cet échelon se heurte à une difficulté structurelle, liée à l'inadéquation des cartes administratives et judiciaires. Cette inadéquation crée un désordre là où la gestion de crise suppose une chaîne de commandement claire (cf. annexe n°8). Cette situation a conduit à la mise en place, pendant la crise, de cellules de crise à tous les niveaux. Les PCA sont établis à l'échelon de l'arrondissement judiciaire mais faute de pilotage resserré des juridictions prudhommales et commerciales, celles-ci ont organisé leur propre gestion de crise. Les cours d'appel ont également mis en œuvre des cellules dédiées pour accompagner la continuité mais également la reprise des juridictions de leur ressort. Enfin, à la suite de la première crise, le ministère a décidé de créer un échelon départemental à travers un référent qui doit constituer un relais d'information et de liaison avec le dispositif départemental de gestion de crise. Il n'est pas certain que la création d'un référent départemental soit la bonne réponse à cette difficulté, même s'il peut constituer un palliatif pour les vagues successives de l'épidémie.

⁶⁵ Note SG/HFDS relative au rôle des chefs de cour d'appel des zones de défense et de sécurité, 18 nov. 2020.

La question de l'échelon pertinent renvoie au sujet plus large de la carte judiciaire. La recommandation de révision de la carte, préconisée par la Cour⁶⁶ encore récemment, avait suscité la réticence du ministère. La gestion de la crise a ajouté aux précédents arguments développés par la Cour l'idée que la carte actuelle pouvait être un obstacle à la gestion opérationnelle de la crise.

Le ministère souscrit au fait que le rôle du HFDS doit être conforté dans la gestion de crise. Pour cela, un renforcement de ses moyens et du réseau des cours d'appel de zone de défense et de sécurité est nécessaire.

C - Une doctrine de la continuité d'activité de la justice en temps de crise à clarifier

L'analyse de l'activité des juridictions pendant la crise sanitaire a laissé apparaître des différences dans la conception et la mise en œuvre de la continuité du service de la justice. Les dispositions des articles L. 111-2 et L. 111-4 du code de l'organisation judiciaire, qui définissent les principes de continuité de la justice et d'égal accès au droit, énoncent que « *Le service public de la justice concourt à l'accès au droit et assure un égal accès à la justice* » et que « *La permanence et la continuité du service public de la justice demeurent toujours assurées.* ». Ces dispositions s'accordent mal avec l'hétérogénéité de fonctionnement constatée pendant la crise.

Les textes qui définissent la continuité d'activité de la justice en temps de crise ne sont ni clairs, ni homogènes. L'article L 1142-7 du code de la défense dispose : « *Le ministre de la justice assure en toutes circonstances la continuité de l'activité pénale ainsi que l'exécution des peines. Il concourt, par la mise en œuvre de l'action publique et l'entraide judiciaire internationale, à la lutte contre les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation* ». Bien que de rang inférieur dans la hiérarchie des normes, la politique ministérielle de défense et de sécurité apparaît plus exigeante en prévoyant la continuité d'une partie des contentieux civils. Enfin, la directive interministérielle relative à la planification de la défense et de la sécurité nationale du SGDSN du 11 juin 2015⁶⁷ se montre moins restrictive que la PMDS dans sa formulation que le code de la défense : « *Le garde des sceaux, ministre de la justice conduit les travaux de planification relatifs au maintien en toute circonstance de la continuité du service public de la justice, en particulier de l'activité pénale et de l'exécution des peines* ». En donnant une définition à géométrie variable de la continuité d'activité de la justice en temps de crise, ces textes reflètent les incertitudes qui sont apparues en mars 2020, notamment sur le périmètre de l'activité civile.

L'un des enseignements de la crise sanitaire est que le contentieux civil doit être intégré dans la continuité d'activité et que les dispositions du code de la défense sont trop restrictives. La crise a montré que le périmètre de la continuité de l'activité judiciaire ne peut se limiter à sa seule dimension pénale et doit, au-delà de la seule activité civile urgente, embrasser la mission de l'institution à l'égard du justiciable en termes d'accès au droit et de protection des victimes et des personnes vulnérables.

⁶⁶ Référé adressé à la garde des sceaux, ministre de la justice le 30 avril 2019, L'inadaptation des ressorts des cours d'appel.

⁶⁷ N° 320/SGDSN/PSE/PSN

La crise a également montré que la continuité d'activité ne pouvait être encadrée par la seule notion d'urgence. En dehors de celle-ci, les missions ordinaires du juge en matière civile demeurent fondamentales pour les citoyens et participent de la régulation sociale, qu'il s'agisse du contentieux de la famille, de la protection des personnes vulnérables ou encore des relations économiques. Certains conflits familiaux nés pendant le premier confinement (séparation, droit de visite et d'hébergement des enfants, fixation de pensions alimentaires), sans relever de l'urgence stricte, justifiaient que les citoyens puissent défendre leurs droits et saisir sans délai un juge.

Dans la gestion de la crise sanitaire, il a vraisemblablement manqué à l'administration centrale une doctrine préalable et clairement établie du périmètre de la continuité d'activité de la justice sur laquelle s'appuyer pour mieux définir son office en temps de crise. Aujourd'hui, et la gestion du deuxième confinement l'illustre, une interruption de l'activité judiciaire n'est plus concevable. Dans le cadre du nécessaire retour d'expérience de la crise sanitaire, le ministère se montre favorable à l'élaboration d'une doctrine de la continuité d'activité de l'institution judiciaire et à la mise en cohérence des textes législatifs et réglementaires avec celle-ci. Constituant l'un des enseignements de cette crise, cette doctrine sera à définir à l'aune du rappel du caractère essentiel de la justice.

D - Renouveler l'approche méthodologique des PCA, outils essentiels de gestion de crise

La plus-value de l'exercice national de révision des PCA mené au cours de l'été 2020 apparaît réduite. La méthodologie des PCA des juridictions doit être repensée et il convient de promouvoir leur appropriation par les juridictions.

1 - Une révision des PCA non aboutie

Afin de prendre en compte les conclusions de la mission d'appui relative au retour d'expérience sur les PCA conduite par l'inspection générale de la justice et le nouveau contexte de rentrée, une note du directeur des services judiciaires du 3 août 2020 et une circulaire du secrétaire général par intérim du ministère du 14 août préconisent une révision des PCA des juridictions au travers de plusieurs modifications.

La note du DSJ demande aux chefs de cours de veiller à ce que toutes les juridictions, y compris les CPH et les tribunaux de commerce, élaborent leur PCA de manière harmonisée.

Une nouvelle trame de PCA, établie par la DSJ sans consultation de la cellule HFDS, comporte plusieurs modifications : de nouveaux contentieux (comme par exemple l'ouverture de mesure de protection) sont ajoutés, l'appréciation de l'urgence en matière civile est assouplie pour inclure des contentieux sensibles pour les justiciables ou nécessitant l'intervention rapide d'une décision (comme les demandes de suspension de mesures d'exécution ou encore celles relatives aux droits de visite en matière familiales). Pour chaque activité essentielle, les juridictions doivent indiquer les conditions d'accomplissement des missions « en présentiel » ou « en télétravail ». L'enregistrement des procédures au sein du bureau d'ordre et le traitement des messages des avocats issus du RPVA, dont le non accomplissement avait été particulièrement préjudiciable à l'activité, figurent désormais parmi les missions essentielles. Il est aussi clairement affiché que si les matières listées dans la nouvelle trame de PCA constituent un socle minimum et commun de contentieux à traiter de manière identique sur l'ensemble du territoire, les juridictions peuvent aller au-delà en fonction des particularités de leur ressort.

Enfin, la note recommande qu'à l'occasion de cette révision, une concertation soit engagée avec l'ensemble des acteurs du service public de la justice autour de cellules réunissant les auxiliaires de justice, l'administration pénitentiaire, la protection judiciaire de la jeunesse, l'aide sociale à l'enfance, les hôpitaux, etc.

Anticipant un éventuel nouveau déclenchement des PCA, cette note du DSJ vise avant tout à corriger les principaux écueils des plans du mois de mars 2020 qui ont été relevés par la mission de l'inspection générale de la justice. Au-delà des ajouts de missions essentielles, la trame du PCA-type est cependant en tout point similaire à celle du mois de mars 2020. Dans ces conditions, la plus-value résultant de cet exercice de révision s'avère mince. Bon nombre de juridictions avaient déjà identifié les contentieux essentiels manquants et certaines les avaient même intégrés dans leur PCA dès le mois de mars (cf. chapitre I-II-C). La Cour, qui a consulté plusieurs PCA révisés, a pu constater que l'hétérogénéité qui prévalait au mois de mars 2020 subsistait. Pour l'heure, aucune revue ou analyse qualitative de ces documents révisés n'a été conduite tant par la DSJ que par la cellule HFDS.

2 - Des PCA à repenser et à promouvoir au sein des juridictions

La crise sanitaire a constitué pour les juridictions une première sensibilisation à l'outil du PCA mais leur enjeu et leur intérêt n'ont pas toujours été perçus par certains chefs de juridiction qui se sont montrés critiques sur leur utilité. D'ailleurs, beaucoup ont pu affirmer que l'ordonnance de roulement et la note de service du parquet constituaient des outils nécessaires et suffisants pour organiser l'activité d'une juridiction, y compris en temps de crise. La confusion faite entre ces deux documents témoigne de la nécessaire professionnalisation à acquérir en matière de gestion des risques et de crise mais aussi de l'accompagnement qui doit être mis en œuvre pour démontrer l'intérêt d'une démarche d'anticipation des risques.

Depuis le deuxième confinement, le ministère n'a pas organisé la continuité d'activité des juridictions en s'appuyant sur l'outil du PCA. Avec l'expérience du mois de mars 2020 au cours duquel des PCA ont été déclenchés et des juridictions fermées concomitamment, le plan de continuité d'activité est assimilé à une réduction d'activité.

La limite du modèle du PCA actuel est d'être conçu autour de la seule notion de contentieux dits essentiels, qui ne peut être exhaustive. Le caractère essentiel ou urgent d'une action en justice est, et doit aussi demeurer, une question d'appréciation portée par le juge face à l'objet d'une demande et une situation de fait. Par ailleurs, ce modèle de PCA n'inclut pas d'évolution graduée de l'activité en fonction de la sévérité de la crise. Adopter une approche par processus métier pour organiser l'activité d'une juridiction en période de crise pourrait utilement compléter celle reposant sur les contentieux essentiels⁶⁸. Construit ainsi, le plan de continuité d'activité de la Cour de cassation offre un bon exemple de référentiel d'organisation abouti et opérationnel de l'activité en temps de crise (cf. annexe n°11).

⁶⁸ Un schéma décrivant la démarche d'élaboration d'un PCA en cinq étapes telle qu'envisagée par le SGDSN, est reporté en annexe n°9. La première étape est constituée par une identification des objectifs et obligations de l'organisation ce qui inclut la liste des activités essentielles ainsi que la liste des processus clés, nécessaires au fonctionnement de celles-ci.

L'adoption de cette méthodologie suppose toutefois de pouvoir mener pour chaque fonction ou service une revue de processus clé pour identifier et anticiper les risques métier (délais notamment) en cas de fonctionnement en mode dégradé. La réalisation de cette revue de processus serait facilitée si elle pouvait s'appuyer sur un référentiel d'activité par fonction, dont le ministère ne dispose toujours pas. La crise sanitaire apporte une nouvelle illustration des conséquences de l'insuffisante maîtrise par celui-ci des sujets d'organisation du travail (cf. chapitre III-III).

La crise sanitaire a mis en lumière des difficultés de fonctionnement des grandes juridictions liées à l'insuffisante polyvalence des magistrats et des agents de greffe. Conséquence de la spécialisation, cette situation tient à la difficulté, pour des personnes non formées, d'utiliser les applicatifs métiers, mais également à la particularité de certains contentieux urgents, notamment pénaux, pour lesquels la maîtrise de la procédure et des délais ne peut être confiée à des personnels ayant peu de pratique. Alors que certains contentieux et services revêtent une réelle sensibilité en raison notamment des conséquences induites par le non-respect de délais, le PCA doit faciliter la mise en œuvre d'une certaine polyvalence entre les différents services des juridictions en désignant des équipes de magistrats et de personnels de greffe susceptibles d'être mobilisés sur d'autres contentieux et services à un moment où le nombre d'agents disponibles est limité. Les mutualisations opérées entre personnels des différents services des juridictions pendant les périodes de services allégés constituent à cet égard une pratique sur laquelle les chefs de juridictions peuvent s'appuyer pour préparer leurs agents à la mise en œuvre de cette polyvalence en temps de crise.

Le ministère ne doit pas renoncer à l'élaboration de cet outil de gestion de crise au motif qu'un recensement exhaustif des risques est impossible. Le PCA doit lui permettre de prémunir son réseau de juridictions contre plusieurs catégories de risques et les effets de possibles interruptions de son activité (panne de réseau électrique alimentant les installations ou les bâtiments, attaque affectant les systèmes d'information...). Au-delà, la question du pilotage de la refonte des PCA doit être posée. Contrairement à la méthode choisie jusqu'à présent, la révision des PCA doit pouvoir être encadrée par la cellule HFDS qui dispose des compétences nécessaires et est chargée de conduire l'exercice de retour d'expérience de la crise sanitaire (cf. *supra*). Pour refondre les PCA, le ministère doit aussi s'appuyer sur les retours d'expérience des juridictions. Le risque est aujourd'hui grand qu'une fois la crise passée, ce travail, complexe à conduire, ne soit pas mené, comme par le passé, à son terme.

Le ministère souscrit à cette recommandation de révision des plans de continuité d'activité des juridictions en indiquant que cette démarche permettra de davantage intégrer, d'une part, les interactions entre les directions, et d'autre part, les liens entre l'ensemble des acteurs de la réponse pénale et civile et les acteurs du soutien.

II - De nouvelles priorités en matière de stratégie numérique pour les juridictions

La crise a révélé le caractère indispensable du plan de transformation numérique du ministère lancé en 2017. Les priorités initialement fixées ont été revues à l'aune des besoins essentiels, et non satisfaits à ce jour, des personnels judiciaires. La crise a également aggravé les risques qui pèsent sur la réalisation de ce plan d'ampleur et dont les moyens conséquents ne suffisent pas à couvrir tous les projets initiaux. À l'heure des choix, le ministère de la justice doit se servir du retour d'expérience de la crise pour définir les usages numériques compatibles avec l'acte de juger et ne pas omettre, dans ses projets, la fonction essentielle de production de données d'activité et de résultat.

A - Des ambitions très larges dans un contexte de forte dette numérique

Lancé au printemps 2017, le plan de transformation numérique (PTN) du ministère de la justice avait pour objectif initial la mise en œuvre, à travers le numérique, d'une justice simplifiée, plus lisible, plus accessible et plus efficace. Ce plan est repris dans la loi de programmation pour la justice 2018 – 2022⁶⁹ à travers les moyens qui y sont consacrés et quelques projets ciblés, mais l'exposé des motifs ne détaille pas la stratégie sous-jacente.

Les moyens de ce plan sont conséquents, avec 530 M€ supplémentaires par rapport aux crédits tendanciels, la création de 260 emplois et un portefeuille de projets très large, touchant l'ensemble des métiers du ministère, les fonctions de soutien et les fonctions décisionnelles. Articulé autour de trois axes (socle technique, évolutions applicatives, accompagnement du changement), le plan comporte de grands projets concernant directement les juridictions judiciaires :

- Portalis pour le volet civil ;
- la procédure pénale numérique pour le volet pénal ;
- le système d'information de l'aide juridictionnelle (SIAJ) ;

Au lancement du PTN, la situation du ministère de la justice en matière informatique est très défavorable avec un retard de plusieurs décennies : des infrastructures réseau et télécom frappées d'obsolescence, des applications métiers vieillissantes, ne répondant plus au besoin des utilisateurs et ne permettant pas une dématérialisation native des procédures, une gouvernance informatique en souffrance et un très faible niveau de protection en matière de sécurité des systèmes d'information. Le système d'information était complètement fragmenté, chaque juridiction disposant de sa propre adresse mail et de sa propre administration des systèmes, sans possibilité de virtualiser les postes de travail ni de les standardiser⁷⁰.

⁶⁹ Loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

⁷⁰ La standardisation et la virtualisation des postes de travail permet de faciliter l'inventaire (en 2017, le ministère de la justice disposait de 2000 types de PC différents) et la maintenance (les mises à jour se faisaient physiquement sur chaque poste de travail selon la technique de l'« *USB processing* » très consommatrice d'ETP, la première mise à jour à distance est intervenue en 2019).

Le PTN se double d'une ambition gouvernementale visant à faciliter l'accès des citoyens au service public. Le gouvernement a publié en juin 2019⁷¹ une liste de réformes prioritaires dénommées « objets de la vie quotidienne » (OVQ) qui viennent s'adosser au plan de transformation ministériel⁷². Suivis de près par le président de la République, ces objets doivent avoir un impact direct et concret sur la vie quotidienne des Français. Pour le ministère de la justice, ces OVQ ont évolué tout au long de l'année 2019, pour finalement se stabiliser en octobre. Ils sont au nombre de quatre :

- mettre en œuvre la procédure pénale numérique ;
- mettre en place le portail du justiciable ;
- développer des places de travaux d'intérêt général par l'Agence nationale du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle ;
- simplifier l'accès à l'aide juridictionnelle.

B - Dès avant la crise, une stratégie ministérielle qui fluctue dans ses objectifs

Les réflexions autour des chantiers de la justice avaient bien identifié le besoin métier essentiel qui devait se traduire par un meilleur équipement informatique (infrastructures, dotations en matériel renouvelé) et par des applications rénovées pouvant générer à la fois une amélioration de l'efficacité de l'activité mais également des gains potentiels en effectifs.

La démarche gouvernementale de transformation de l'action publique résolument tournée vers le service à l'usager, lancée en 2017, a largement influencé la stratégie du PTN pour faire du justiciable le premier bénéficiaire direct des investissements. Cet objectif politique se doublait d'un impératif technique déjà évoqué et lié à la grande vétusté du système d'information du ministère.

Les nombreuses réformes des procédures civiles et pénales issues de la loi de programmation et de réforme pour la justice ainsi que la crise sanitaire ont montré que la priorité donnée au justiciable n'était pas suffisante pour remplir l'objectif d'une justice simplifiée, lisible, accessible et efficace. La saisine directe de la justice par le justiciable paraît peu cohérente avec la réalité d'une justice le plus souvent intermédiée. Contrairement à d'autres services publics (service public de l'emploi, prestations sociales notamment), la justice, notamment civile, est, dans la majorité des cas, saisie par les avocats et non directement par le justiciable.

De ce point de vue, les conditions d'exercice lors de la crise ont à nouveau montré que le retard du ministère était loin d'être comblé malgré les investissements réalisés depuis 2017 (cf. chapitre II-I-B). Sans que le schéma directeur soit modifié⁷³, les différents comités de gouvernance du PTN ont infléchi leurs priorités pour remettre la logique métier au cœur des investissements et concevoir des applicatifs modernes facilitant concrètement le travail des personnels des services judiciaires et des auxiliaires de justice.

⁷¹ À l'issue du 3^e comité interministériel de la transformation publique du 20 juin 2019.

⁷² Circulaire du premier ministre du 3 octobre 2019, n°6117/SG, Suivi des priorités de l'action gouvernementale.

⁷³ La dernière version connue de la Cour date du 1^{er} octobre 2019 (V 0.8).

Le PTN a deux priorités, celle donnée au justiciable et celle orientée vers le métier qui peuvent entrer en concurrence avec des priorités politiques qui viennent télescoper des projets au long cours. La mise en œuvre du projet de bracelet anti rapprochement à partir de janvier 2020, dont l'opportunité n'est bien évidemment pas mise en cause, en est un exemple. Les OVQ, déjà cités, devenus « réformes prioritaires » en sont un autre. Le ministère, par un exercice de hiérarchisation exigeant, a cherché en fin d'année 2020 à concilier ces deux logiques pour redéfinir la trajectoire du PTN.

Le PTN est un projet structurant du ministère et il a été, comme le reste de l'activité, perturbé par la crise. L'axe 2 du PTN regroupant l'ensemble des projets de modernisation et de remplacement des applications obsolètes des juridictions a connu des difficultés de mise en œuvre. Les calendriers prévus ont été décalés, pour le civil comme pour le pénal, et la crise a aggravé la situation puisque le service SNUM a légitimement décidé, pendant la mise en œuvre du PCA, de geler les changements devant intervenir sur le système d'information.

Le compte rendu du comité stratégique de la transformation numérique (CSTN) du 9 novembre 2020 retient que « *force est de constater qu'il y a beaucoup de projets, au-delà de notre capacité à faire et de notre capacité budgétaire* ». Le secrétariat général a dès lors saisi en fin d'année 2020 la direction interministérielle du numérique afin de réaliser un audit des deux grands projets du PTN que sont Portalis pour la chaîne civile et Cassiopée pour la chaîne pénale.

Les travaux engagés par la Cour au début du printemps 2021, à la demande du Sénat, visant à faire point d'étape du plan de transformation numérique, permettront d'approfondir ces constats. Au-delà des contraintes et des risques pesant sur ce projet, qui ont pu être aggravés par la crise et dont le ministère s'est saisi, il apparaît nécessaire de repenser la stratégie numérique à l'aune des leçons de la crise.

C - Une stratégie numérique à réorienter en fonction des leçons de la crise

La crise a favorisé une accélération des usages numériques dans les juridictions. Pour autant, la question se pose de savoir jusqu'où peut aller la dématérialisation des échanges en matière judiciaire. Dans sa version du 17 juillet 2018, le plan de transformation numérique du ministère de la justice prévoyait à compter de 2022, une dématérialisation complète de la justice, de la plainte ou de la saisine jusqu'au jugement et son exécution. La question de l'acceptabilité de ce processus, notamment de son impact sur les débats, est un sujet qui mérite de la concertation entre professionnels. Il faut, après expérience d'un accroissement inédit de la justice numérique, ou de la justice à distance, se demander ce que l'on peut, ou doit, pérenniser et dans quelles conditions. Plusieurs pays européens sont déjà très avancés en matière de numérisation de la justice. La Norvège, par ailleurs pionnière en politique de qualité, pratique le « tout digital », la gestion administrative et budgétaire dématérialisée, les audiences en visioconférence, les décisions collégiales n'étant plus validées que par le président de la juridiction avec signature scannée avant d'être enregistrées électroniquement.

En France, il revient aux acteurs de la justice, administration centrale, juridictions, auxiliaires de justice, de mener une réflexion approfondie, à l'aune de cette expérience, afin de dessiner les contours d'une numérisation accrue de la justice, hors crise. La Cour nationale du

droit d'asile (CNDA), a par exemple entrepris une concertation nourrie et suivie avec les avocats, conduisant à l'adoption d'un protocole, aux fins de mise en place de vidéo-audiences.

Le protocole sur les vidéo-audiences de la CNDA

Le contexte d'activité de la CNDA a ceci de spécifique que les demandeurs d'asile sont répartis sur l'ensemble du territoire. Il en résulte une objective utilité et pertinence matérielle de l'usage des moyens d'échanges à distance. Après une concertation démarrée à l'été 2019, la CNDA et les avocats ont défini un cadre précis pour la mise en œuvre des vidéo-audiences qui prévoit notamment le recueil du consentement du demandeur d'asile, la formation des acteurs à l'utilisation de la vidéo, les principes et les modalités de la prise de vue à chaque étape de l'audience par vidéo. Il permettra d'assurer les droits de la défense, tout en offrant aux demandeurs d'asile la possibilité d'être entendus sans avoir à se déplacer jusqu'au siège de la CNDA, à Montreuil. La démarche de concertation avec les avocats va se poursuivre : le déploiement de la vidéo-audience sera évalué régulièrement par des représentants de la profession d'avocat, de la CNDA mais aussi des interprètes, des médecins et des experts des techniques audio-visuelles. Cet accord va permettre à chaque acteur d'expérimenter *in situ*, les vidéo-audiences, à compter de 2021, pour des demandeurs d'asile domiciliés dans la région de Lyon et de Nancy, vidéo-audiences que la Cour organise déjà en outre-mer depuis de nombreuses années.

La question de l'oralité et de la présence est centrale dans la réflexion à mener. Traditionnellement, la justice s'exerce et se rend dans des lieux précis. La crise a conduit à penser la justice en dehors du palais de justice. Au-delà des aspects techniques, il s'agit d'une profonde réflexion à mener sur la capacité des procédés numériques à satisfaire aux principes essentiels de la justice.

La réflexion sur la justice numérique n'est pas spécifique à la France. L'Union européenne a engagé des réflexions sur la notion de justice numérique⁷⁴ et les a relancées récemment. Ainsi, dans ses conclusions du 8 octobre 2020, intitulées « *Accès à la justice - saisir les opportunités offertes par la numérisation* », le Conseil de l'Union européenne rappelle que « *l'accès à la justice est un droit fondamental et un élément central de l'état de droit, ce dernier faisant partie des valeurs essentielles sur lesquelles l'Union est fondée* », et affirme « *que ce droit à une protection juridictionnelle effective doit également être pleinement affirmé dans les conditions créées par la transformation numérique afin de garantir l'application pleine et effective du droit de l'Union, d'améliorer l'acceptation des systèmes judiciaires et de renforcer la confiance dans l'état de droit* ».

Ces conclusions donnent le socle sur lequel peut se poursuivre la numérisation en rappelant que celle-ci ne doit pas réduire les garanties procédurales dont bénéficient ceux qui n'ont pas accès à la technologie et *a fortiori* les personnes vulnérables ou les victimes. La nécessité de conserver des processus non numériques traditionnels est soulignée. Il convient de prévoir des services d'assistance physique, parallèlement aux nouvelles formes numériques, afin d'offrir aux citoyens qui ne sont pas encore en mesure de participer pleinement aux évolutions technologiques une protection juridique efficace et un accès à la justice.

⁷⁴ Stratégie du Conseil du 6 décembre 2018 concernant la justice en ligne pour la période 2019-2023.

La récente décision du Conseil d'État⁷⁵ sur l'utilisation de la visioconférence dans le cadre d'un procès criminel doit également guider le ministère dans ses réflexions sur les doctrines d'usage des outils numériques et établir des liens avec les sujets d'organisation du travail. Il en résulte que l'usage du numérique ne peut continuer à se développer que dans le respect des principes inhérents au droit au procès équitable. D'ailleurs, dans sa décision du 15 janvier 2021, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions prises dans la première période de l'état d'urgence sanitaire, permettant l'utilisation de la visioconférence devant les juridictions pénales sans accord des parties⁷⁶. Une réflexion doit donc être menée par le ministère sur l'usage du numérique et ses limites.

III - Une crise sanitaire qui incite à adopter de nouvelles méthodes

La crise sanitaire liée à l'épidémie de covid 19 a renvoyé le ministère à l'absence de moyens d'évaluation de la charge de travail des magistrats. Mais elle a aussi constitué un accélérateur de transformation en matière numérique ainsi qu'un facteur d'évolution favorable des modes d'organisation du travail. Enfin, la crise a favorisé l'innovation en matière d'organisation et de fonctionnement des juridictions.

A - Des faiblesses de gestion anciennes dont la crise a accusé l'effet

L'analyse des données d'activité des juridictions confirme que les stocks d'affaires des juridictions ont connu une évolution particulièrement dynamique en 2020, tant en matière civile que pénale, alors que la contraction du flux entrant des affaires nouvelles pendant plus de deux mois a atténué les effets négatifs de la crise. Certaines situations apparaissent plus préoccupantes. Ainsi en est-il de certaines cours d'assises, de certaines chambres de l'instruction, des tribunaux pour enfants ou encore de certains tribunaux correctionnels (cf. annexe n°5). La difficulté du diagnostic de l'état des 164 tribunaux et 36 cours d'appel tient à l'extrême hétérogénéité des situations des juridictions au sein desquelles l'état des stocks d'affaires par contentieux est tout aussi différencié.

La chancellerie a, courant décembre 2020, installé un groupe de travail, associant magistrats et avocats, dédié à la résorption des stocks civils et pénaux. Constituant une première réponse à l'augmentation constatée des stocks, elle devrait aboutir, en concertation avec les avocats, à l'identification de pistes d'amélioration dans l'organisation et le traitement des contentieux. À cet égard, ce groupe de travail devrait s'appuyer sur les innovations nées de la crise (cf. *infra*). Si cette initiative doit être soulignée, elle constitue une réponse conjoncturelle à un problème plus structurel qu'est l'absence de connaissance qualitative de l'état des stocks.

En aggravant les difficultés rencontrées par les juridictions pour absorber leur activité, la crise sanitaire et ses effets font réapparaître la question de l'évaluation de la charge de travail des magistrats. La DSJ a établi récemment des projections sur le besoin en magistrats et en

⁷⁵ Ordonnance du Conseil d'État du 27 novembre 2020, n°s 446712, 446724, 446728, 446736, 446816.

⁷⁶ Décision n° 2020-872 QPC du 15 janvier 2021.

greffiers des juridictions pour résorber les stocks d'affaires notamment du contentieux des affaires familiales et celui des tribunaux pour enfants dans la perspective de l'entrée en vigueur du code pénal de justice des mineurs. Pour autant, cet exercice n'inclut aucun élément de pondération des affaires qui aurait permis d'avoir une vision qualitative des stocks d'affaires.

Dans son rapport relatif à l'approche méthodologique des coûts de la justice, publié en décembre 2018, la Cour, constatant une moindre performance des juridictions, soulignait la nécessité pour le ministère de la justice de se doter d'outils de pilotage plus structurés favorisant une meilleure connaissance de l'activité des juridictions ainsi qu'une meilleure allocation des effectifs entre juridictions afin de pouvoir faire face aux besoins les plus pressants. La Cour demandait ainsi à la DSJ de bâtir un système d'allocation des moyens fondés sur des critères explicites associé à un « *système de pondération des affaires inspiré de modèles étrangers fondé sur une typologie des affaires judiciaires permettant une allocation efficiente des moyens et un meilleur pilotage de la justice* ».

Le rapport de la CEPEJ sur les systèmes de pondération des affaires

Un rapport de la Commission pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe sur les systèmes de pondération des affaires des différents pays membres, publié en juillet 2020, montre le retard de la France sur ce sujet. Examinant les modèles appliqués en Autriche, au Danemark, en Estonie, en Allemagne, en Roumanie, aux Pays-Bas (ainsi qu'à titre de comparaison, celui utilisé aux États-Unis), cette étude, tout en recommandant fortement la création d'un tel système au sein des États membres, passe en revue les différents systèmes de pondération des affaires et les utilisations possibles.

Le ministère n'a pas pris part à ces travaux alors que, dans son rapport de 2018 précité, la Cour recommandait à la direction des services judiciaires de participer au groupe de travail sur la pondération des affaires de la CEPEJ afin de tirer bénéfice des expériences européennes sur ce sujet.

Depuis le second semestre 2019, la direction des services judiciaires a repris, à la demande de la garde des sceaux, d'anciens travaux démarrés en 2011 sur l'évaluation de la charge de travail des magistrats. Le chantier le plus avancé concerne la fonction de l'application des peines. Celui relatif à la charge de travail des magistrats du parquet a commencé début décembre 2020. Le calendrier des travaux portant sur les autres fonctions n'est pas connu à ce stade. Malgré le recueil d'une matière assez riche, la réflexion engagée n'a pas abouti. Le ministère peine à faire avancer ce chantier qui pourrait pourtant l'éclairer sur le besoin réel en magistrats.

Il apparaît nécessaire, au-delà des désaccords existants avec les organisations syndicales sur la méthode retenue, que la direction des services judiciaires mette en œuvre l'expérimentation du référentiel au moins pour l'application des peines et le parquet.

Alors que la crise a dégradé la situation des tribunaux, il manque à la DSJ une vision qualitative des stocks d'affaires des juridictions pour affecter les moyens de manière plus efficiente que le saupoudrage auquel elle est aujourd'hui contrainte.

Enfin, la DSJ n'a pas intégré aux travaux sur l'évaluation de la charge de travail engagés depuis plusieurs années, une réflexion sur les outils numériques nécessaires à la mise en œuvre d'une telle démarche⁷⁷.

B - Une occasion de faire évoluer les modes d'organisation du travail

1 - Une accélération récente des possibilités de travail à distance

Pendant le premier confinement, il n'a pas été possible de remédier aux insuffisances des outils métiers et d'augmenter les possibilités de travail à distance des agents de greffe. Alors que les circulaires de la DGAFP préconisent depuis octobre 2020 un recours élargi au télétravail, le ministère a été confronté au défi d'élargir rapidement les possibilités de travail à distance des magistrats et des agents de greffe, tant en matière civile que pénale. Dans ces conditions, la crise sanitaire a constitué un accélérateur pour certains projets existants.

Ainsi est-il de la Plateforme d'échange Externe (PLEX) qui est une plateforme d'échanges sécurisés de fichiers volumineux (jusqu'à 1 gigaoctet) entre les agents du ministère de la justice et les personnes extérieures à l'État, mise en œuvre par le ministère de la justice. Ce système, créé par l'arrêté du 24 octobre 2019, n'était expérimenté qu'en matière pénale dans les ressorts des tribunaux d'Amiens et de Blois, sites pilotes de la procédure pénale numérique. Il permet de transmettre directement aux avocats des copies des dossiers pénaux dans lesquels ils sont désignés, en lieu et place d'un CD-ROM ou d'une copie de procédure sous format papier. À la suite de la signature d'un protocole entre le secrétariat général du ministère et le conseil national des barreaux le 12 mai 2020, cet outil a été étendu à tous les avocats bénéficiant d'un accès au RPVA, soit 50 000 avocats. Les premiers retours portant sur l'usage de cette plateforme en matière pénale sont très positifs. En six semaines d'utilisation, plus 15 000 procédures ont été transmises sous format numérique aux avocats. Au 31 octobre 2020, 11 527 comptes avocats avaient été créés. Avec 250 000 transmissions au 15 mars 2021, cette plateforme connaît un réel succès.

Réalisée le 20 novembre 2020 avec la signature d'un protocole entre la secrétaire générale et le conseil national des barreaux, l'extension de PLEX à la matière civile a été réalisée tardivement au regard des potentialités qu'offre cette plateforme. En effet, en matière civile, PLEX permet le dépôt des conclusions et des pièces par les avocats devant le tribunal judiciaire, le tribunal de proximité, le juge du contentieux de la protection et les conseils de prud'hommes pour les procédures sans audience ou lorsque l'avocat participe à distance à une audience. L'utilisation de PLEX devrait ainsi faciliter la transmission de pièces volumineuses dans le cadre de la mise en état du dossier. Combiné à l'accès à distance de Winci⁷⁸, elle élargit les possibilités de télétravail des agents de greffe en matière civile qui jusque-là étaient assez réduites.

Alors que l'accès à distance de l'applicatif Winci avait toujours été écarté pour des raisons de sécurité informatique, celui-ci a été ouvert, courant décembre 2020, à l'issue de plusieurs

⁷⁷ Par exemple, en matière pénale, le projet d'évaluation de la charge de travail des magistrats se fonde sur les données extraites de Cassiopée.

⁷⁸ Les messages et fichiers déposés sur la plate-forme PLEX provoquent l'envoi automatique d'un avis de mise à disposition au destinataire de la juridiction sur une adresse messagerie ou boîte structurelle dédiées à l'utilisation de PLEX laquelle est accessible à distance.

expérimentations engagées depuis le mois de juin 2020. Au regard des risques que présente l'ouverture d'un accès à distance d'une application qui date de 1986, cette décision apparaît avant tout guidée par la nécessité de répondre aux importantes critiques adressées au ministère au sujet des applicatifs civils alors que le délai d'aboutissement du projet Portalis, qui doit remplacer Winci, apparaît incertain.

L'accès à distance de Winci : une décision prise sous contrainte qui pose la question de la maîtrise des risques liés à cette ouverture

Au 15 mars 2021, l'accès à distance à Winci était ouvert au sein de 161 tribunaux judiciaires (contre 111 le 15 décembre 2020) et 33 cours d'appel soit 97 % des TJ et CA, au profit de 5 858 utilisateurs, greffiers et magistrats (contre 1 982 utilisateurs le 15 décembre 2020).

Un comité de maîtrise des risques auquel participe la secrétaire générale du ministère a validé l'ouverture sur internet de Winci, afin de permettre aux agents de l'installer sur leur poste de travail professionnel mobile et se connecter à distance aux serveurs. D'après l'ANSSI, qui n'a pas été consultée sur la possibilité d'ouverture, Winci est un logiciel non homologué, avec une technologie vieillissante. L'agence considère qu'en l'espèce, l'attention des services du numérique et des autorités du ministère de la justice a porté principalement sur un souhait de bon fonctionnement à distance plutôt que sur l'ensemble des aspects de sécurité informatique. Les premières remontées statistiques d'usage de la mi-décembre 2020 rapportaient que 22 % des utilisateurs se sont connectés au moins une fois pendant la semaine et que le taux moyen d'utilisation est de 5 connexions pour la semaine par utilisateur connecté (taux à 8 sur le ressort DIT Lyon) ce qui semble peu pour l'instant.

2 - 13 sensiblement peuvent être réalisées en télétravail d'un ordinateur ultraportable. Un travail à distance des greffes qui doit être organisé

Si entre mars et septembre 2020, les dotations en ultraportables des juridictions ont été réalisées au compte-goutte (cf. annexe n°13), depuis octobre le ministère semble avoir sensiblement accéléré les dotations de ses agents ainsi que le rythme de déploiement des équipements.

Selon les derniers éléments communiqués par le ministère, au 15 mars 2021 19 072 ultraportables étaient déployés dans les juridictions : 100 % des 8 500 magistrats et plus de 50 % des 20 940 personnels de greffe et personnels administratifs en étaient dotés. À titre de comparaison, début 2019, le nombre total d'ultraportables déployés en juridiction était de 8 636. Le ministère précise s'inscrire pleinement dans la trajectoire interministérielle qui vise à doter tous les agents dont les missions sont télétravaillables d'un ordinateur ultraportable. La DSJ prévoit l'acquisition de 3 500 unités supplémentaires en 2021, afin de continuer à doter les greffiers, sans préjudice des achats accomplis directement par les cours d'appel. Le secrétariat général indique que tout le personnel éligible au travail à distance devrait être, dès le début de l'été 2021, équipé en matériel.

L'équipement des agents de greffe en ordinateurs ultraportables ne doit pas être déconnecté des modes d'organisation du télétravail de ces personnels. Jusqu'à la crise sanitaire, celui-ci n'avait jamais été pensé pour les agents de greffe.

Toutes les tâches assurées par les agents de greffe ne peuvent être accomplies à distance. L'organisation de leur travail à distance doit être impérativement conçue et prendre en compte toutes les potentialités offertes à court terme par les nouveaux applicatifs développés. Le 7

octobre 2020, la direction des services judiciaires a mis en place un groupe de travail sur ce sujet avec pour objectif la rédaction d'un guide méthodologique d'accompagnement au déploiement du télétravail pour les personnels des greffes dans les juridictions et les services administratifs régionaux, dont la publication était prévue début 2021.

La moitié des fonctionnaires de greffe étant dotés d'ordinateurs portables, la direction des services judiciaires doit désormais avancer rapidement sur la réflexion de l'organisation du travail des greffes.

C - De bonnes pratiques du temps de crise qu'il faut recenser et partager

Pendant le premier confinement mais aussi à compter du 11 mai, les juridictions ont souvent fait preuve d'innovation pour améliorer l'organisation et le fonctionnement de l'activité juridictionnelle. Ces pratiques innovantes constituent des leviers de leur performance. Pensées d'abord en temps de crise pour remédier à ses effets négatifs, elles peuvent, pour certaines, être pérennisées pour aboutir à un meilleur fonctionnement de l'institution.

En concertation avec le barreau, la présidente et le procureur de la République du tribunal judiciaire de Besançon ont mis en œuvre, à compter du déconfinement, des contrats de plaidoirie en application desquels, sauf complexité particulière, les temps de plaidoirie et de réquisitions sont limités (10 minutes pour une audience de juge unique et 15 minutes pour une audience collégiale). Conçue pour limiter les temps d'attente des parties et des avocats convoqués à une heure déterminée, ce afin d'éviter une présence trop nombreuse dans la salle d'audience, une telle pratique pourrait aussi être utilisée comme un outil ponctuel de résorption des stocks d'affaires de certains tribunaux correctionnels.

Afin de permettre la bonne tenue des audiences, le procureur de la République près le tribunal judiciaire de Paris a mis en place, le 4 mai 2020, une plateforme téléphonique, composée d'assistants de justice et de stagiaires, chargés de contacter les justiciables et leurs avocats en amont de l'audience correctionnelle, afin de les informer du maintien ou du renvoi de l'audience et de s'assurer de leur présence. Compte tenu de son efficacité, la plateforme a été pérennisée à compter de septembre 2020 et professionnalisée. Elle est désormais dirigée par une directrice des services de greffe avec l'assistance d'une juriste assistante, de contractuels de catégorie B et de stagiaires. L'objectif est de rappeler les dates d'audiences aux justiciables pour améliorer les taux de présence des prévenus, d'éviter les renvois (en s'assurant par exemple que les démarches d'avocat ont été effectuées en amont de l'audience, et notamment que les avocats ont obtenu les copies des procédures) et d'organiser des rendez-vous téléphoniques pour généraliser les enquêtes de personnalité afin de favoriser l'aménagement *ab initio* des peines par le tribunal.

Par ailleurs, et afin d'éviter des rassemblements de personnes trop importants, plusieurs tribunaux ont expérimenté depuis la crise sanitaire la délivrance de convocations comportant un horaire pour les audiences correctionnelles. Assez simple à mettre en œuvre, cette pratique, qui permet d'éviter notamment aux avocats, aux prévenus et aux victimes de subir une attente souvent longue et difficile avant le jugement de leur affaire, contribue à une meilleure organisation d'une activité juridictionnelle confrontée à des contentieux de masse.

La direction des services judiciaires doit mener auprès des juridictions une revue de ces bonnes pratiques et distinguer celles qui pourraient être mises en œuvre de manière ponctuelle

pour résorber des difficultés particulières, comme apurer un stock de dossiers par exemple, de celles qui devraient être au contraire pérennisées.

La DSJ a indiqué qu'un travail de recensement des bonnes pratiques mises en œuvre au cours de la première phase de la crise sanitaire a déjà été engagé à la demande du garde des sceaux sur la base notamment des observations de la Cour.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La gestion de la deuxième phase de la crise à l'automne confirme la nécessité de renforcer le niveau de préparation du ministère et de simplifier la gouvernance de gestion de crise. Le ministère souscrit d'ailleurs aux recommandations de la Cour sur ces sujets et qui sont détaillées ci-après.

Le rôle du HFDS doit être conforté dans la gestion des risques et de crise. Pour cela, un renforcement de ses moyens et du réseau des cours d'appel de zone de défense et de sécurité est nécessaire. Par ailleurs, l'exercice de refonte des PCA doit impérativement être mené à son terme, sous son autorité, afin que le ministère puisse préparer son réseau de juridictions à affronter et gérer des crises qui ne seront pas nécessairement sanitaires.

Dans la gestion de la crise sanitaire, il a vraisemblablement manqué à l'administration centrale une doctrine préalable et clairement établie du périmètre de la continuité d'activité de la justice sur laquelle s'appuyer pour mieux définir son office en temps de crise. Aujourd'hui, et la gestion du deuxième confinement l'illustre, une interruption de l'activité judiciaire n'est plus concevable. Dans le cadre du nécessaire retour d'expérience de la crise sanitaire, le ministère doit élaborer une doctrine de la continuité d'activité de l'institution judiciaire et mettre en cohérence les textes législatifs et réglementaires avec elle. Cette doctrine sera à définir à l'aune du rappel du caractère essentiel de la justice qui constitue l'un des enseignements de cette crise.

La crise sanitaire n'a pas été l'occasion pour les juridictions de s'approprier l'outil du PCA et son utilité n'a pas toujours été perçue. La méthodologie des PCA des juridictions doit être repensée pour qu'ils constituent des référentiels opérationnels d'organisation de l'activité des juridictions en période de crise. Ces documents doivent aussi faciliter la mise en œuvre d'une certaine polyvalence entre les différents services des juridictions afin d'assurer la continuité de leur activité à un moment où le nombre des personnels disponibles peut être limité.

La crise a souligné la pertinence des objectifs affichés par le PTN à savoir une justice plus efficace, plus lisible et plus accessible. Elle a néanmoins montré que les moyens pour y parvenir étaient en décalage avec les priorités fixées par le plan avant tout tournées vers le justiciable. Le fonctionnement de la justice impose, pour bénéficier in fine au justiciable, que la transition numérique prenne davantage en compte les besoins métiers et que soit définies les conditions d'exercice de la justice dans un environnement numérique.

En aggravant certaines difficultés rencontrées par les juridictions pour absorber leur activité, la crise sanitaire et ses effets font réapparaître la question de l'évaluation de la charge de travail des magistrats. Celle-ci et l'élaboration du référentiel d'activité qu'elle implique devraient permettre de mieux allouer les ressources notamment après une crise ayant obéré les stocks des juridictions. Le ministère doit mener à bien ce chantier et ne doit pas omettre d'accompagner sa démarche d'évaluation et de pondération des affaires d'une réflexion sur les outils qui permettront d'analyser et d'en tirer des enseignements.

En permettant l'élargissement des outils de travail à distance, la crise sanitaire a manifestement constitué un facteur d'accélération des usages numériques. Alors qu'en début de crise, quasiment aucun agent de greffe n'était doté d'un ordinateur ultraportable, le ministère affiche début janvier 2021 un taux d'équipement de 50 %. À ce stade, deux incertitudes demeurent. La première concerne le niveau de maîtrise des risques engendrés par l'accès à distance de l'application Winci. La seconde se rapporte à la capacité effective des agents de greffe à s'emparer du télétravail. Au-delà, la crise sanitaire aura contribué à une évolution favorable des modes d'organisation du travail des agents de greffe en leur ouvrant le bénéfice du travail à distance qui jusqu'ici était réservé aux magistrats.

Dans les juridictions, la crise sanitaire a constitué aussi une période d'innovation. Les effets positifs de la crise sur l'organisation et le fonctionnement de l'activité juridictionnelle doivent être identifiés au travers d'une revue des bonnes pratiques.

- 2. Adopter une démarche intégrée de gestion des risques et de gestion de crise en rapprochant les travaux de retour d'expérience de la crise à mener par le haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS) avec les travaux de maîtrise des risques stratégiques du ministère au niveau central comme territorial (SG).*
- 3. Dans la perspective d'une carte judiciaire rénovée, renforcer par des moyens adaptés l'échelon des cours d'appel de zone afin qu'elles puissent remplir les rôles qui leur sont dévolus par la politique ministérielle de défense et de sécurité (SG).*
- 4. Conforter la position du haut fonctionnaire de défense et de sécurité du ministère dans la gestion des risques et de crise en renforçant les moyens alloués à sa cellule et en refondant, sous son autorité, les PCA des juridictions judiciaires selon une méthodologie renouvelée tout en veillant, au moyen d'actions d'accompagnement et de formation, à l'appropriation de cet outil de gestion de crise par les chefs de juridictions (SG).*
- 5. Définir une doctrine de la continuité d'activité des juridictions judiciaires et harmoniser les dispositions du code de la défense, du code de l'organisation judiciaire et la politique ministérielle de défense et de sécurité (SG, DSJ, DACS, DACG).*
- 6. Favoriser la polyvalence des personnels des juridictions judiciaires en prévoyant dans les plans de continuité d'activité la constitution d'équipes de magistrats et d'agents de greffe susceptibles d'être mobilisées sur d'autres contentieux et services en cas de crise (SG, DSJ).*
- 7. Entamer dès 2021 une expérimentation de l'évaluation de charge de travail des magistrats des services de l'application des peines et du parquet et accompagner ces travaux d'une réflexion sur les outils numériques nécessaires (DSJ).*
- 8. Conduire en 2021 un retour d'expérience de la crise sanitaire intégrant une revue des bonnes pratiques développées par les juridictions (DSJ).*

Conclusion générale

Après avoir subi une importante grève des avocats à la fin de l'année 2019, le ministère de la justice est confronté depuis mars 2020 à la gestion d'une crise sanitaire marquée par trois périodes successives de confinement ayant eu des effets sans précédent sur le fonctionnement de l'État et de la société.

Les mesures de confinement nationales ont entraîné des difficultés d'organisation de l'activité des juridictions totalement inédites qui ont fortement perturbé les missions assurées par l'autorité judiciaire.

La présente enquête a permis de constater qu'avant la crise sanitaire, la préparation du ministère aux crises était faible. En tant que responsable d'un secteur d'activité d'importance vitale, le ministère de la justice, avait pourtant défini depuis plusieurs années une politique ministérielle de défense et de sécurité ambitieuse pour y faire face. Néanmoins, les moyens alloués pour sa mise en œuvre sont demeurés insuffisants. Dans ces conditions, au début de la crise sanitaire, la culture de gestion des risques et de gestion de crise n'était pas suffisamment diffusée dans le réseau des juridictions.

Devenue la décision la plus marquante de la gestion de la crise sanitaire, la fermeture des tribunaux, annoncée le 15 mars 2020 a renvoyé l'image d'une justice au caractère non essentiel. Très restrictif, ce cadre d'activité défini par la garde des sceaux a entraîné le quasi-arrêt de la capacité de jugement des juridictions. Aujourd'hui, et la gestion du deuxième et du troisième confinement l'illustre, une interruption de l'activité judiciaire n'est plus concevable.

La gestion de la deuxième phase de la crise sanitaire et la cyberattaque majeure connue à l'automne 2020 ont confirmé la nécessité de renforcer le niveau de préparation du ministère et de simplifier la gouvernance de gestion de crise. Aujourd'hui, le ministère est confronté à un nouvel épisode de la crise sanitaire marqué par une progression plus rapide de l'épidémie de covid 19, une fermeture des écoles et le déplacement des vacances scolaires qui constituent en temps normal des périodes de services allégés pour les juridictions.

Malgré de réels progrès, le ministère de la justice doit encore consolider son dispositif de gestion des risques et de crise afin de mieux faire face à l'avenir à des crises multiformes. À cet égard, la formation des chefs de juridictions à la gestion de crise devra contribuer à une meilleure préparation face à des risques d'interruption d'activité qui peuvent avoir des causes autres que sanitaires.

Enfin, si cette crise sanitaire a agi comme un révélateur de certaines faiblesses du ministère, elle a aussi été porteuse d'enseignements et constitue d'ores et déjà un facteur d'accélération de sa transformation, qu'il s'agisse de l'élargissement de l'utilisation des outils numériques ou encore de l'organisation du travail.

Liste des abréviations

ANSSI	Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information
CA	Cour d'appel
CAZDS.....	Cour d'appel de zone de défense et de sécurité
CEPEJ	Commission pour l'efficacité de la justice
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
CPH.....	Conseil de prud'hommes
CSA	Cellule situation et anticipation (cellule de crise)
DACS.....	Direction des affaires civiles et du Sceau
DACG	Direction des affaires criminelles et des grâces
DAP.....	Direction de l'administration pénitentiaire
DGAFP.....	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DICOM	Direction de la communication
DIR-SG	Direction inter-régionale du secrétariat général
DSJ.....	Direction des services judiciaires
HFDS	Haut fonctionnaire de défense et de sécurité
OVQ.....	Objet de la vie quotidienne
PCA.....	Plan de continuité d'activité
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PLEX.....	Plateforme d'échange externe
PMDS.....	Politique ministérielle de défense et de sécurité
PPN	Procédure pénale numérique
PSA	Procédure sans audience
PTN	Plan de transformation numérique
QPC.....	Question prioritaire de constitutionnalité
RPVA	Réseau privé virtuel des avocats
SADJAV	Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes
SAUJ	Service d'accueil unique du justiciable
SEM	Service de d'expertise et de la modernisation
SG.....	Secrétariat général
SGDSN.....	Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
SNUM	Service du numérique
TC.....	Tribunal de commerce
TJ.....	Tribunal judiciaire
TPE.....	Tribunal pour enfants
TProx.....	Tribunal de proximité

Annexes

Annexe n° 1 : lettre de mission.....	110
Annexe n° 2 : glossaire de la terminologie liée aux activités d'importance vitale	112
Annexe n° 3 : message de la ministre de la justice adressé à l'ensemble des agents du ministère du 15 mars 2020.....	114
Annexe n° 4 : caractéristiques des principaux applicatifs métiers des juridictions judiciaires.....	117
Annexe n° 5 : analyse de l'activité des juridictions.....	118
Annexe n° 6 : éléments de comparaison internationale sur l'activité des juridictions pendant la crise sanitaire	150
Annexe n° 7 : carte des risques métier du ministère de la justice.....	151
Annexe n° 8 : superposition des cartes judiciaires et administratives	152
Annexe n° 9 : démarche d'élaboration des plans de continuité d'activité.....	153
Annexe n° 10 : comparaison du périmètre des missions essentielles des PCA-type élaborés par la DSJ en mars en août 2020	154
Annexe n° 11 : plan de continuité d'activité de la Cour de cassation.....	156
Annexe n° 12 : principaux éléments d'information relatifs au PTN	158
Annexe n° 13 : dotations des juridictions en ordinateurs portables pendant la crise sanitaire	162

Annexe n° 1 : lettre de mission

Cour des comptes



KCC D2001257 KZZ
27/07/2020

Le Premier président

Le **27 JUIL. 2020**

Monsieur le Président,

Par lettre du 23 juin 2020, vous m'avez saisi du souhait de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de confier à la Cour des comptes, conformément au 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, une enquête portant sur le plan de continuité de l'activité des juridictions judiciaires face à la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19.

En réponse, je vous ai indiqué par courrier du 6 juillet dernier que la Cour était en mesure de conduire ces travaux.

Cette enquête, qui sera réalisée par la quatrième chambre de la Cour, sera confiée à Mme Marie-Aimée Gaspari, conseillère référendaire, et à Mme Margot Renault, auditrice. Mme Mireille Faugère, conseillère maître, en assurera le contre-rapport.

La réunion qui s'est tenue le 29 juin dernier entre le président de la quatrième chambre, M. Gilles Andréani, accompagné des rapporteuses et de la contre-rapporteuse, et M. Patrick Hetzel, député, a été l'occasion de tracer les grandes lignes de l'enquête confiée à la Cour.

Cette enquête la conduira à examiner les conditions dans lesquelles l'administration centrale du ministère de la justice et les juridictions judiciaires ont fait face à l'épidémie de covid-19 et à mesurer l'impact de celle-ci sur leur organisation et leur activité.

Le champ de l'enquête comprendra l'analyse de l'action du secrétariat général du ministère de la justice, de la direction des services judiciaires, de la direction des affaires civiles et du Sceau et de la direction des affaires criminelles et des grâces. Seront compris dans les juridictions, objet de la présente enquête, les tribunaux judiciaires, les cours d'appel et la Cour de cassation, mais aussi les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes, dont les conditions d'adaptation à la crise sanitaire paraissent très contrastées. La Cour sera également conduite à appréhender certains aspects de la gestion de la crise sanitaire par l'administration pénitentiaire et par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse dans leurs interactions avec les juridictions du premier et du second degré.

Monsieur Éric Woerth
Président de la Commission des
finances, de l'économie générale
et du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

L'enquête abordera les thèmes suivants :

- l'existence d'une démarche préalable, au sein du ministère, 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 ;
- le processus d'élaboration et le contenu des plans de continuité de l'activité des juridictions ;
- 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 des greffes ;
- l'analyse des moyens mobilisés pour faire face, notamment, aux besoins du télétravail (dotation de matériel informatique, accès aux réseaux informatiques, applicatifs métiers...) ; cet axe conduira la Cour à formuler une première appréciation du plan de transformation numérique du ministère engagé depuis 2018 (et notamment des outils métier) ;
- 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 ;
- les conditions de coopération avec les barreaux et les services de police et gendarmerie ;
- la préparation de la reprise d'activité des juridictions et les modalités de sortie du confinement ;
- 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 (heures supplémentaires, vacataires, mobilisation des magistrats réservistes...) et des mesures envisagées pour le résorber.

D'importantes disparités d'activité ayant été observées d'une juridiction à l'autre, l'instruction conduira les rapporteuses à effectuer plusieurs déplacements au sein de tribunaux et cours d'appel de tailles différentes. À des fins de comparaison, il est proposé d'enrichir les analyses en comparant avec la manière dont les juridictions administratives et certaines juridictions étrangères se sont adaptées à la crise sanitaire.

Un point d'étape sera réalisé à l'automne 2020 avec M. Patrick Hetzel, qui permettra notamment de confirmer la date de remise du rapport, prévue à la fin du mois d'avril 2021.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

(cardialement)

Pierre Moscovici

Pierre Moscovici

Annexe n° 2 : glossaire de la terminologie liée aux activités d'importance vitale

Les activités d'importance vitale (AIV) sont des activités qui concourent à la production et à la distribution de biens ou de services indispensables à l'exercice de l'autorité de l'État, au fonctionnement de l'économie, au maintien du potentiel de défense ou à la sécurité de la Nation. Elles sont par nature difficilement substituables ou remplaçables. 12 secteurs AIV repartis en 4 catégories : humaine (alimentation, gestion de l'eau, santé), régaliennne (activités civiles de l'État, activités judiciaires, activités militaires de l'État, économique (énergie, transports et finances) et technologique (communication électronique, audiovisuel et information, industrie, espace et recherche).

Les opérateurs d'importance vitale (OIV) sont désignés par le ministre coordonnateur du secteur qui les sélectionne parmi ceux qui exploitent ou utilisent des installations indispensables à la vie de la Nation. Les critères de choix et les objectifs de sécurité recherchés sont fixés par le ministère coordonnateur.

Les points d'importance vitale (PIV) sont des établissements, ouvrages ou installations qui fournissent les services et les biens indispensables à la vie de la Nation. Ce sont les opérateurs eux-mêmes qui proposent la liste de leurs points d'importance vitale qui peuvent être, par exemple, des sites de production, des centres de contrôle, des nœuds de réseau, des centres informatiques, etc.

La politique de sécurité des activités d'importance vitale (SAIV) : Conçu et piloté par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), le dispositif de sécurité des activités d'importance vitale (SAIV) constitue le cadre permettant d'associer les opérateurs d'importance vitale, publics ou privés, à la mise en œuvre de la stratégie de sécurité nationale en termes de protection contre les actes de malveillance (terrorisme, sabotage) et les risques naturels, technologiques et sanitaires. Les OIV doivent analyser les risques auxquels ils sont exposés et appliquer les mesures de protection qui leur incombent, notamment en mettant en œuvre le plan VIGIPIRATE. Le Livre blanc de 2013 sur la défense et la sécurité nationale consacre cette politique comme un élément du renforcement de « *la résilience de la Nation*. ».

Directive nationale de sécurité (DNS) : fondée sur une analyse de risque du secteur concerné en tenant compte des scénarios de menaces élaborés par le ministre coordonnateur, la ou les directives nationales de sécurité d'un secteur d'activités d'importance vitale précisent les objectifs et les politiques de sécurité du secteur ou d'une partie du secteur.

Le plan de continuité d'activité (PCA) : Le SGDSN a lancé en 2013 un processus de révision des directives nationales de sécurité. L'un de ses objectifs est d'adopter une approche tous risques afin d'inciter les opérateurs à se préparer à faire face à toutes sortes de crises susceptibles d'affecter leur personnel, leurs locaux, leurs réseaux et leurs installations de production en élaborant des plans de continuité d'activité (PCA). Ces documents sont une obligation pour les OIV. Le PCA a pour objet de décrire la stratégie de continuité adoptée par une organisation afin de faire face, par ordre de priorité, à des risques identifiés et distingués selon leur plausibilité et la gravité de leurs effets. Il décline cette stratégie en termes de ressources et de procédures documentées qui serviront de références pour répondre à une perturbation importante et retrouver ensuite un niveau de fonctionnement prédéfini.

Plan de sécurité d'opérateur (PSO) : plan définissant la politique générale de protection de l'ensemble des activités de l'opérateur, notamment celles organisées en réseau, comportant des mesures permanentes de protection et des mesures temporaires et graduées. Il n'est requis que si l'opérateur gère plusieurs points d'importance vitale.

Plan particulier de protection (PPP) : plan établi pour chaque point d'importance vitale à partir du plan de sécurité d'opérateur d'importance vitale, qui lui est annexé, et comportant des mesures permanentes de protection et des mesures temporaires et graduées.

Plan de protection externe (PPE) : plan établi pour chaque point d'importance vitale par le préfet de département en liaison avec le délégué de l'opérateur pour la défense et la sécurité de ce point, récapitulant les mesures planifiées de vigilance, de prévention, de protection et de réaction prévues par les pouvoirs publics.

Annexe n° 3 : message de la ministre de la justice adressé à l'ensemble des agents du ministère du 15 mars 2020

De: MALBEC Véronique <veronique.malbec@justice.gouv.fr>
Envoyé: dimanche 15 mars 2020 16:29
À: justice@listes.justice.gouv.fr
Objet: [[Diffusion generale]] message de la garde des sceaux covid-19

Message de Madame Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice

Mesdames, Messieurs,

Face à l'accélération de la propagation du virus Covid 19, le Premier ministre a annoncé hier soir le renforcement des mesures pour éviter le contact entre les personnes, qui est le principal facteur de diffusion du virus. Les fermetures que ces mesures impliquent ne doivent pas impacter les services essentiels à la vie de nos concitoyens qui doivent rester ouverts.

Le service public de la justice est évidemment essentiel à la vie de nos concitoyens. Les services d'urgences pénales et civiles des juridictions, l'incarcération dans des conditions dignes des détenus ou encore l'accueil des mineurs confiés à la protection judiciaire de la jeunesse et les missions essentielles de l'administration centrale doivent pouvoir être maintenus dans un cadre qui prévient la propagation du virus tant à l'égard des personnels que des publics reçus ou pris en charge par les personnels relevant du ministère de la justice.

Depuis plusieurs semaines, des plans de continuation d'activité sont préparés à chaque niveau afin de permettre la continuité de la justice. Ces plans prévoient les mesures dont la mise en œuvre permet de réduire l'activité des services tout en assurant le traitement des urgences que nous devons à nos concitoyens.

Dès le lundi 16 mars 2020, les plans de continuation d'activité seront actionnés dans l'ensemble des juridictions pour éviter la propagation du virus. Les juridictions seront donc fermées sauf en ce qui concerne le traitement des contentieux essentiels :

- 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.

Il convient, dans la mesure du possible, d'annuler les sessions d'assises compte tenu des risques de contagion pour les jurés et le public. Les procès pourront être renvoyés, dans les limites du délai raisonnable et dans le respect des délais de détention provisoire.

Les services d'accueil du public seront donc fermés ainsi que les maisons de justice et du droit et les points d'accès au droit. Les agents de ces services ne recevront plus de public. Ils pourront, en revanche, continuer à être joint par téléphone pour répondre aux situations d'urgence.

En dehors des contentieux essentiels, les audiences seront reportées. Des dispositions devront être prises pour assurer l'information des justiciables et des avocats sur ces reports (affichage, site internet ou message téléphonique).

Les équipes destinées à mettre en œuvre le traitement des contentieux essentiels ne devront pas comprendre les personnes vulnérables au virus et les personnels qui n'ont pas de solutions de garde pour leurs enfants de moins de 16 ans. Une simple attestation sur l'honneur sera suffisante pour ne pas les faire participer à ces équipes.

Les magistrats et agents de greffe qui ne participeront pas à ces équipes devront, dans la mesure du possible, poursuivre leur activité en télétravail. Les personnels pour lesquels une telle activité est impossible seront placés en autorisation spéciale d'absence.

Des mesures devront également être prises pour éviter la circulation du virus en détention.

Sur la base des instructions adressées aux juridictions, les transferts administratifs entre établissements de métropole et d'Outre-mer et les extractions judiciaires seront limités au strict minimum.

Au sein même des établissements, les mouvements internes doivent être fortement réduits, en suspendant les activités en milieu confiné (enseignement, activités socio-culturelles, sport). En revanche, les promenades et activités sportives en plein air ou en espace non confiné seront maintenues avec les aménagements nécessaires. Il en ira de même pour le travail et la formation professionnelle dans les espaces permettant de respecter les mesures barrière.

Quant aux parloirs, des mesures restrictives sont introduites (à raison du nombre, de l'âge ou de la vulnérabilité des détenus ou proches concernés). Les accueils famille seront fermés jusqu'à nouvel ordre dès lors que la configuration des lieux l'exige.

Dans les SPIP, les entretiens individuels, visites à domicile et prises en charge collectives sont suspendus. Conformément aux instructions adressées aux juridictions, l'installation des mesures de surveillance électronique à domicile a vocation à être différée. Les éventuelles interventions des agents feront l'objet de mesure de précaution renforcées.

L'activité dans les services de placement de la protection judiciaire de la jeunesse sera évidemment maintenue. Après évaluation des situations validée par le directeur territorial, des demandes de mainlevée pourront être présentées aux magistrats compétents.

Avec l'autorisation du magistrat, des mineurs placés en CEF pourront être accueillis dans d'autres types de structure. Les contrôles judiciaires et SME devront être adaptés en conséquence. En revanche, en raison de la dimension privative de liberté qu'implique le placement en CEF, ces structures ne pourront accueillir des mineurs soumis à d'autres types de mesure.

Les activités collectives à l'extérieur des établissements sont suspendues. Pour celles organisées à l'intérieur des établissements, les consignes sanitaires (nombre restreint de jeunes, distances de sécurité), doivent être respectées.

En fonction des situations locales, il appartient aux responsables des CER de décider en lien avec les juridictions du maintien ou de la suspension des sessions non encore débutées.

Les contacts entre les professionnels de la PJJ, les lieux d'accueil et les familles d'accueil devront, dans la mesure du possible, être maintenus par téléphone. Le maintien en placement au sein d'une famille d'accueil doit se faire avec son accord exprès. Une vigilance particulière sera apportée aux personnes fragiles présentes dans l'environnement familial. Le cas échéant, une réorientation d'un mineur malade sera organisée vers un autre dispositif.

L'activité des services de milieu ouvert est suspendue à l'exception des missions suivantes :

- Accueil téléphonique au service et permanence physique d'un ou deux agents pour faire face aux nécessités ;
- Mission attachée aux tribunaux qui devra être disponible pour les présentations de mineurs au tribunal, les audiences qui seraient maintenues et les urgences de milieu ouvert ;
- Intervention dans les quartiers mineurs.

Les directeurs de service doivent transmettre aux magistrats la liste des mineurs dépendant de leur cabinet avec mention des situations pour lesquelles un contact téléphonique sera maintenu en raison de la gravité de la situation (violences intrafamiliales, risques suicidaires...).

Les professionnels des services de milieu ouvert qui n'ont pas de problème de garde d'enfants et qui ne sont pas vulnérables pourront être appelés pour assurer une rotation des personnels afin de garantir le maintien des missions essentielles (MEAT, placement et détention).

L'activité est maintenue dans les EPM et les QM avec réduction des activités socio-culturelles afin d'assurer le respect des mesures sanitaires.

De manière générale, l'ensemble des réunions doit être reporté, dès qu'elles suscitent un déplacement sauf à utiliser un dispositif de visioconférence. Je vous rappelle également la nécessité de faire respecter l'ensemble des mesures barrières.

La cellule de crise du ministère va être étoffée pour nous permettre de répondre à l'ensemble des questions que vous vous posez. Elle associe bien sûr les directions à réseaux et vous pouvez la joindre à partir de demain matin de 9h à 17h30 au 01 72 22 20 20 et à l'adresse mail suivante : hfds@justice.gouv.fr je vous rappelle l'existence de la FAQ sur le site intranet.

Je sais pouvoir compter sur votre investissement et votre implication pour que nous puissions traverser cette crise sans précédent dans la période contemporaine. Je peux vous assurer de mon soutien et de celui de l'ensemble des personnels du ministère pour adapter les instructions à l'évolution de la situation et vous apporter les réponses aux questions légitimes que vous pouvez être amenés à vous poser.

Nicole BELLOUBET

Annexe n° 4 : caractéristiques des principaux applicatifs métiers des juridictions judiciaires

	Juridictions	Utilisateurs	Accès distance	Observations
Tribunaux judiciaires				
Applications civiles	WinciTGI	Magistrats et greffe civils	Non	Accès à distance depuis le 14 décembre
	CITI	Magistrats et greffe des tribunaux de proximité	non	Application des tribunaux de proximité pour le contentieux général
	TUTTI	greffe et magistrats des pôles du contentieux de la protection (Majeurs protégés/Tutelles)	Non	Logiciel de gestion des mesures de protection mais pas d'accès aux dossiers des majeurs protégés
	IPweb	greffe et magistrats des tribunaux de proximité Greffes	oui	
	Wineurs	greffe et juges des enfants pour les fonctions civiles (assistance éducative)	Non	Logiciel de gestion des mesures mais d'accès aux dossiers d'assistance éducative des mineurs et de l'application des peines
Applications pénales	Cassiopée	Parquet Siège correctionnel Juges d'instruction Juges des enfants Greffes	Oui	Bureau d'ordre national pénal
	NPP	Parquet, juges d'instruction, juges du tribunal correctionnel	Oui	Accès à l'ensemble des dossiers d'information judiciaire
Cours d'appel				
Application civile	WinciCA	Magistrat et greffe civils	Non	
Application pénale	Cassiopée	Magistrat et greffe	non	Déployé dans seulement 7 cours d'appel
Cour de cassation				
Application civile et pénale	Nomos	Magistrats et greffe du siège et du parquet général au civil et au pénal	Oui	
Conseil de prud'hommes				
	WINges	Magistrats et greffe	Non	Ne permet pas à l'inverse de WinciTGI la communication avec les avocats Expérimentation Portalis début 2021
Tribunaux de commerce				
	Bureau électronique du juge	magistrats	oui	

Annexe n° 5 : analyse de l'activité des juridictions

Encadré méthodologique sur l'analyse des données quantitatives

Les analyses quantitatives d'activité se fondent sur des extractions des logiciels métiers réalisées par la sous-direction de la statistique et des études du secrétariat général du ministère de la justice, service statistique ministériel. Les données ont été analysées par contentieux sur la base de données mensuelles d'affaires nouvelles, d'affaires traitées et de stocks. Pour toute les analyses, les données 2020 sont comparées aux données 2019. Certaines présentations de données visent à reconstituer les différentes périodes de l'année 2020.

Pour les données civiles et les données des parquets disponibles au format mensuel, le choix a été fait de retenir pour les mois de janvier et février, la période de grève des avocats, pour les mois de mars à mai, la période de confinement et de juin à octobre la période de reprise et les mois de novembre et décembre pour le reconfinement.

Les données pénales issues des travaux du Pôle d'évaluation des politiques pénales (PEPP) ont une granularité plus fine à la semaine et distinguent 4 périodes de grève (semaines 1 à 11), de confinement (semaine 12 à 19), de déconfinement (semaine 20 à 44) et de deuxième confinement (semaines 45 à 52).

Les données de fin d'année doivent être analysées avec précaution car les outils métiers sont parfois renseignés avec retard sur la période étudiée.

1. Fragilisée par la grève des avocats, l'activité des juridictions a subi un ralentissement sans précédent durant le confinement et n'a repris que très progressivement

Outre la crise sanitaire, les juridictions judiciaires ont connu un enchaînement de crises avec dès la fin de l'année 2019 la grève des avocats et les grèves de transports publics. L'activité déjà ralentie avant la crise sanitaire a, du fait des mesures de confinement et de la mise en œuvre des PCA, chuté pendant plusieurs mois pour reprendre progressivement à partir de la fin du mois de mai 2020. Les stocks d'affaires ont mécaniquement augmenté avec des situations plus tendues sur certains contentieux.

1.1. Une activité fortement réduite pour tous les types de juridictions et de contentieux

1.1.1. Écarts constatés entre 2019 et 2020 par juridiction et contentieux les plus significatifs

La chute de l'activité touche tous les types de juridictions et de contentieux comme le montre le tableau ci-dessous relatif aux écarts d'activité constatés entre 2019 et 2020 pour différents niveaux de juridictions.

**Tableau n° 12 : écarts constatés d'activité entrante et sortante entre 2019 et 2020
pour les cours d'appel, tribunaux judiciaires, tribunaux de proximité
et tribunaux correctionnels**

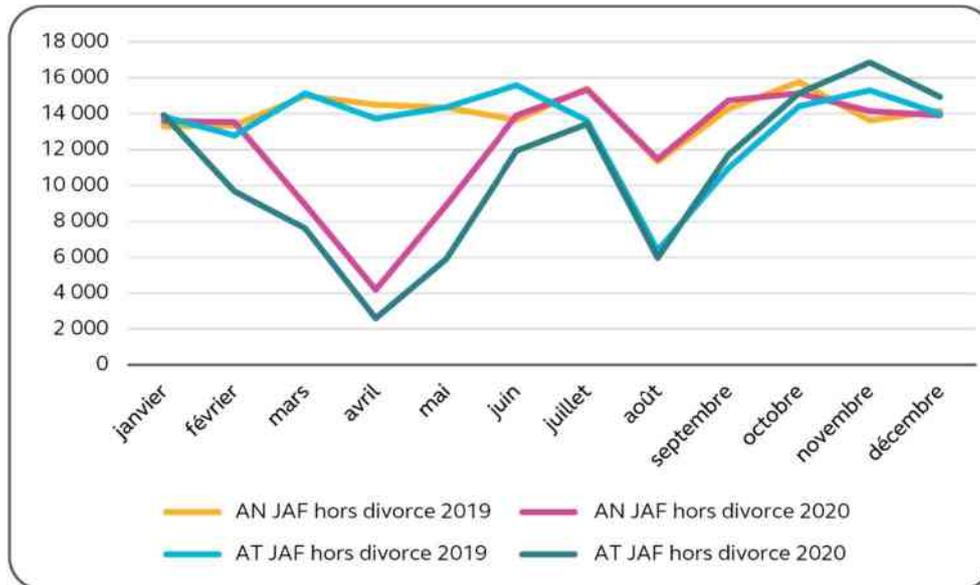
	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Total
Affaires nouvelles cours d'appel	- 7,90 %	- 5,90 %	- 34,30 %	- 79,70 %	- 61,10 %	- 26,20 %	- 35,80 %
Affaires traitées cours d'appel	5,90 %	- 13,30 %	- 51,90 %	- 80,50 %	- 50,10 %	- 19,30 %	- 34,50 %
Affaires nouvelles TJ	- 15 %	- 16 %	- 42 %	- 72 %	- 47 %	- 12 %	- 34 %
Affaires traitées TJ	- 11 %	- 20 %	- 46 %	- 77 %	- 53 %	- 17 %	- 38 %
Affaires nouvelles Tprox	- 26 %	- 16 %	- 46 %	- 77 %	- 58 %	- 17 %	- 40 %
Affaires traitées Tprox	- 66 %	- 36 %	- 50 %	- 83 %	- 64 %	- 17 %	- 53 %
Affaires nouvelles TCorr	- 16 %	- 16 %	- 49 %	- 58 %	- 34 %	- 8 %	- 30 %
Affaires traitées TCorr	- 26 %	- 17 %	- 45 %	- 75 %	- 44 %	- 9 %	- 30 %

Source : Cour des comptes d'après données ministère de la justice

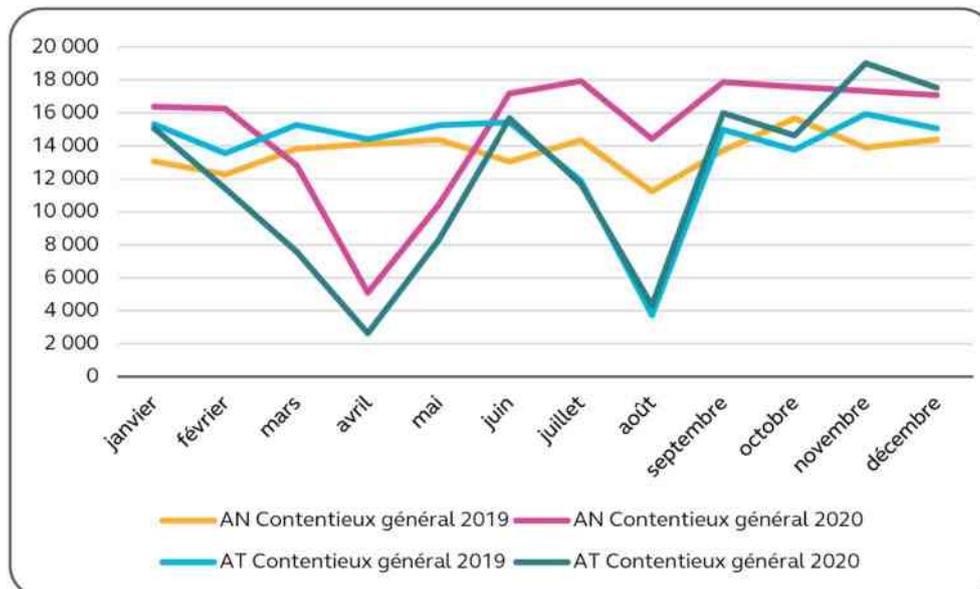
Ces données, issues des travaux réalisés par le ministère de la justice dans le cadre de la préparation de la loi de finances 2021, illustrent le ralentissement d'activité tant en flux entrant que sortant. L'impact de la grève des avocats en janvier et février est notable et a conduit à des baisses d'activité de 10 % à 25 % selon les cas. L'effet de la crise sur l'activité est cependant sans commune mesure, amorcé dès le mois de mars avec une activité divisée par deux sur le mois correspondant pour la plus large part aux deux semaines de confinement, et une chute en affaires nouvelles comme en affaires traitées pour le mois d'avril. L'impact de la baisse est systématiquement supérieur sur les affaires traitées par rapport aux affaires nouvelles. Le tableau montre également la plus forte baisse du côté des juridictions civiles avec un moindre tarissement des affaires nouvelles devant le tribunal correctionnel nécessitant une reprise d'activité plus forte et plus rapide à partir du mois de mai et un écart à la sortie de la crise de 8 points entre les affaires civiles traitées et celles traitées par les tribunaux correctionnels.

1.1.2. Analyse de l'activité civile

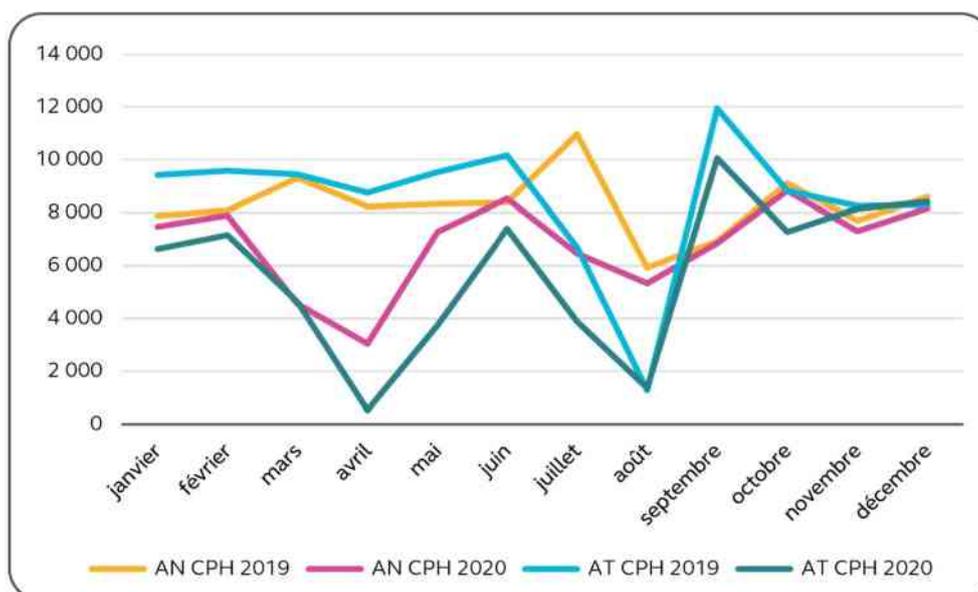
La comparaison entre 2019 et 2020 par contentieux permet d'identifier clairement les baisses d'activités. En avril 2020, moins de 5 000 affaires nouvelles étaient enregistrées pour le contentieux du juge aux affaires familiales JAF soit trois fois moins qu'en 2019 où le contentieux oscille entre 14 000 et 16 000 affaires mensuelles, mois d'août mis à part. Pour les affaires traitées cet écart est encore plus important avec 2 600 affaires traitées au mois d'avril 2020 pour un volume mensuel moyen 2019 similaire aux affaires nouvelles. Le même constat peut être fait pour le contentieux général civil. Le traitement des affaires en fin d'année 2020 rejoint les niveaux d'activité de l'année 2019 montrant l'impact bien moindre du reconfinement sur l'activité des juridictions.

Graphique n° 5 : contentieux JAF hors divorce (hors référé)

Source : Cour des comptes d'après données SDSE

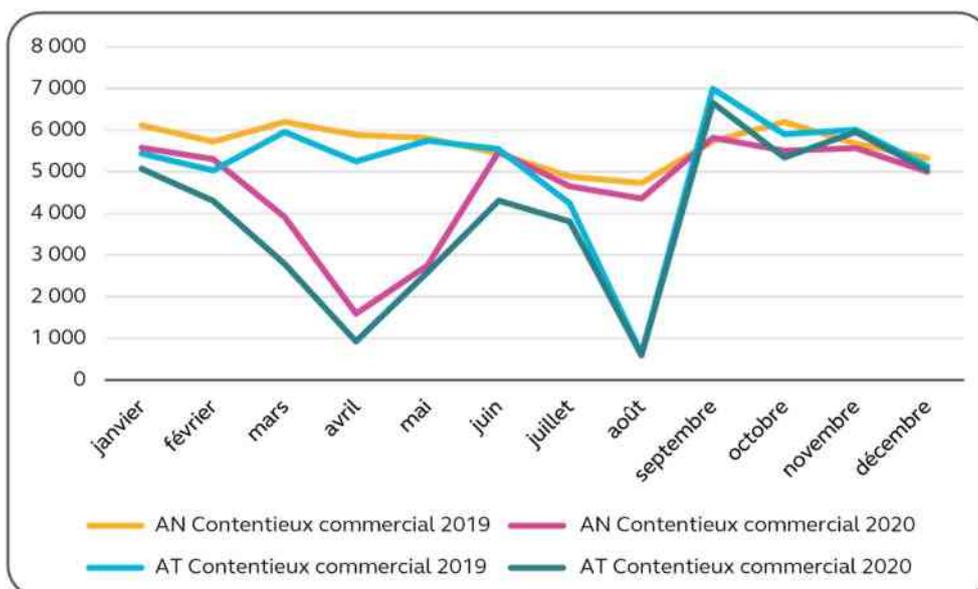
Graphique n° 6 : contentieux général hors JAF (hors référé)

Source : Cour des comptes d'après données SDSE

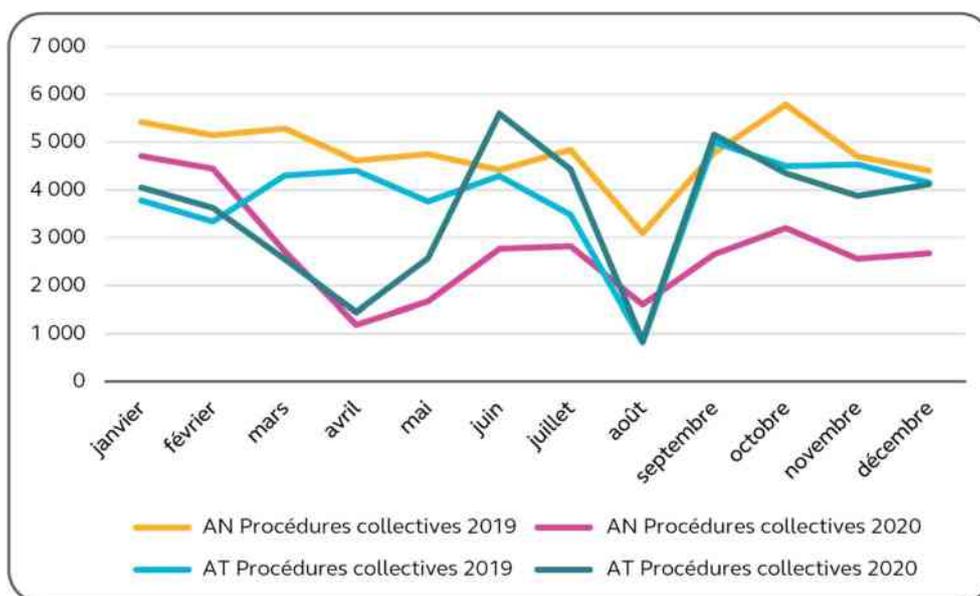
Graphique n° 7 : contentieux prudhommal (hors référé)

Source : Cour des comptes d'après données SDSE

Le contentieux des conseils des prud'hommes a été quasiment à l'arrêt en avril avec 529 affaires traitées pour un volume d'affaires mensuel en temps normal compris entre 8000 et 10 000 affaires, de même que le contentieux commercial dans des proportions moindres avec 931 affaires traitées en avril 2020 pour un volume mensuel en 2019 compris entre 5 000 et 6 000 affaires.

Graphique n° 8 : contentieux commercial

Source : Cour des comptes d'après données SDSE

Graphique n° 9 : procédures collectives

Source : Cour des comptes d'après données SDSE

Au civil, si l'ensemble de l'activité est inférieur sur les trois périodes identifiées en 2020 (grève des avocats, confinement et reprise), l'impact est différencié selon les affaires nouvelles ou les affaires traitées et selon les contentieux. Les affaires traitées diminuent plus fortement pour le JAF, le contentieux commercial et prudhommal. Ces diminutions plus importantes en proportion par rapport à l'année 2019 vont se retrouver sur l'ensemble des périodes. Les chiffres de la fin de l'année montrent, comme évoqué plus haut, que le deuxième confinement n'a pas eu un impact significatif, au global sur l'activité. Il est néanmoins à noter le décrochage des affaires nouvelles s'agissant des procédures collectives sans doute à rapprocher des mesures gouvernementales prises en soutien aux entreprises en difficulté.

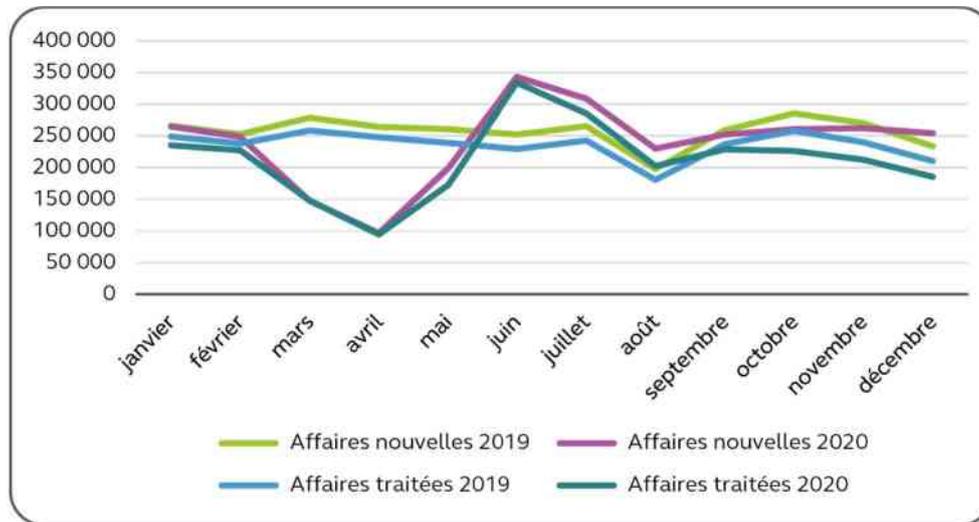
Tableau n° 13 : affaires nouvelles et affaires traitées des contentieux civils par période

Type d'affaire	2019 Grève	2020 Grève	Évol	2019 Conf.	2020 Conf.	Évol	2019 Reprise	2020 Reprise	Évol	2019 Reconf.	2020 Reconf.	Évol	2019 Total	2020 Total	Évol
Contentieux général AT	28 847	26 488	- 8 %	44 923	18 532	- 59 %	59 779	62 318	4 %	30 996	36 527	18 %	164 545	143 865	- 13 %
Contentieux général AN	25 314	32 642	29 %	42 304	28 362	- 33 %	68 012	84 968	25 %	28 280	34 403	22 %	163 910	180 375	10 %
Contentieux général Réf-AT	3 751	3 841	2 %	6 178	2 680	- 57 %	8 864	8 748	- 1 %	4 246	4 501	6 %	23 039	19 770	- 14 %
Contentieux général Réf - AN	4 175	4 092	- 2 %	6 353	2 818	- 56 %	9 805	9 508	- 3 %	3 911	3 876	- 1 %	24 244	20 294	-16 %
JAF-AT	51 429	46 049	- 11 %	81 519	33 497	- 59 %	112 102	107 856	- 4 %	54 122	57 678	7 %	299 172	245 080	- 18 %
JAF-AN	50 056	47 915	- 4 %	79 828	39 019	- 51 %	125 557	122 110	- 3 %	50 323	51 747	3 %	305 764	260 791	- 15 %
JAF Référé-AT	1 151	1 134	- 2 %	2 034	1 268	- 38 %	4 228	4 315	2 %	1 479	1 451	- 2 %	8 892	8 168	- 8 %
JAF Référé-AN	1 378	1 266	- 8 %	2 381	1 496	- 37 %	4 777	4 523	- 5 %	1 612	1 388	- 14 %	10 148	8 673	- 15 %
Référés commerce-AT	3 154	2 133	- 32 %	4 835	1 528	- 68 %	6 660	6 624	- 1 %	2 964	3 329	12 %	17 613	13 614	- 23 %
Référés commerce-AN	3 350	2 986	- 11 %	4 971	1 794	- 64 %	7 344	7 044	- 4 %	2 877	3 146	9 %	18 542	14 970	- 19 %
Contentieux commercial-AT	10 470	9 373	- 11 %	16 950	6 309	- 63 %	23 299	20 708	- 11 %	11 141	10 989	- 1 %	61 860	47 379	- 23 %
Contentieux commercial-AN	11 833	10 877	- 8 %	17 892	8 264	- 54 %	26 973	25 818	- 4 %	11 000	10 569	- 4 %	67 698	55 528	- 18 %
Procédures collectives-AT	7 118	7 673	8 %	12 460	6 572	- 47 %	18 095	20 396	13 %	8 685	7 994	- 8 %	46 358	42 635	- 8 %
Procédures collectives-AN	10 565	9 147	- 13 %	14 650	5 570	- 62 %	22 907	13 039	- 43 %	9 104	5 235	- 43 %	57 226	32 991	- 42 %
CA-AT	39 538	38 193	- 3 %	63 313	25 698	- 59 %	87 239	74 202	- 15 %	41 892	39 969	- 5 %	231 982	178 062	- 23 %
CA -AN	41 057	37 265	- 9 %	58 935	24 460	- 59 %	93 922	76 593	- 19 %	35 080	33 868	- 4 %	228 994	172 186	- 25 %
CPH HORS REFERE-AT	19 005	13 781	- 28 %	27 735	8 898	- 68 %	38 912	29 974	- 23 %	16 543	16 568	0 %	102 195	69 221	- 32 %
CPH HORS REFERE-AN	15 969	15 369	- 4 %	25 863	14 864	- 43 %	41 318	36 020	- 13 %	16 299	15 461	- 5 %	99 449	81 714	- 18 %
CPH REFERE-AT	3 234	2 324	- 28 %	5 225	2 142	- 59 %	8 079	7 777	- 4 %	3 175	2 865	- 10 %	19 713	15 108	- 23 %
CPH REFERE-AN	3 365	2 949	- 12 %	4 984	2 452	- 51 %	8 348	6 805	- 19 %	2 999	2 459	- 18 %	19 696	14 665	- 26 %

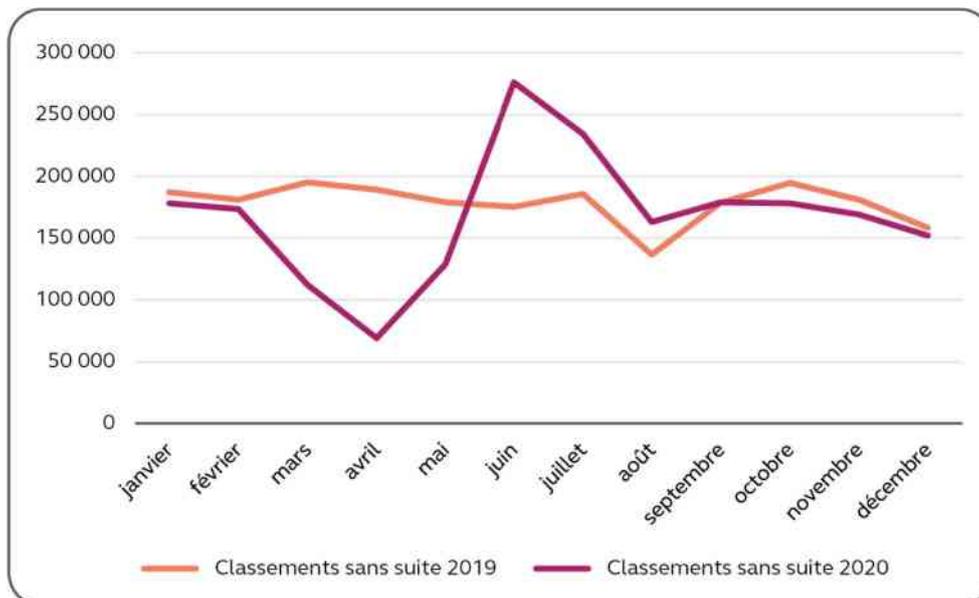
Source : Cour des comptes d'après données SDSE (Conf : confinement / Reconf. : reconfinement)

1.1.3. Analyse de l'activité pénale

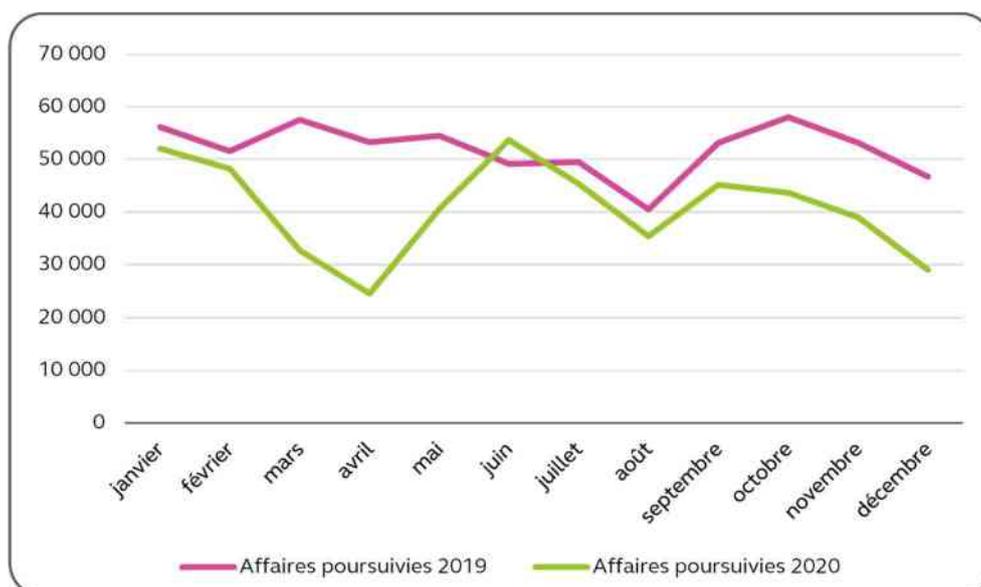
L'activité pénale a subi les mêmes baisses comme le montrent les données relatives aux tribunaux correctionnels. De même, l'activité des parquets a été quasiment divisée par trois entre le mois de janvier et le mois d'avril.

Graphique n° 10 : affaires nouvelles et traitées des parquets en 2019 et 2020

Source : Cour des comptes d'après données SDSE

Graphique n° 11 : classements sans suite

Source : Cour des comptes d'après données SDSE

Graphique n° 12 : affaires poursuivies

Source : Cour des comptes d'après données SDSE

Tableau n° 14 : comparaison en valeur absolue sur la période de l'activité des parquets

	2019	2020	Évolution
Affaires nouvelles (AN) reçues des parquets	3 084 930	2 866 120	- 7 %
Affaires terminées (AT)des parquets	2 830 036	2 552 648	- 10 %
Classements sans suite	2 141 564	2 012 765	- 6 %
Affaires poursuivies (AP)	623 125	488 983	- 22 %
AP/AN	20 %	17 %	s.o
AP/AT	22 %	19 %	s.o
Classement sans suite (CSS)/AN	69 %	70 %	s.o
CSS/AT	76 %	79 %	s.o

Source : Cour des comptes d'après données parquets

La baisse respective de 7 % et 10 % des affaires nouvelles et traitées ne se répercute pas proportionnellement dans les classements sans suite (CSS) et les affaires poursuivies. Les premiers se maintiennent tandis que les seconds baissent davantage que l'activité.

Les chiffres d'activité présentés par infraction révèlent avant tout les priorités d'action publique, notamment l'accent mis sur le traitement des violences conjugales.

Tableau n° 15 : décisions du tribunal correctionnel par contentieux

Période	Grève			Confinement			Déconfinement			Reconfinement		
	2019	2020	Évol	2019	2020	Évol	2019	2020	Évol	2019	2020	Évol
Violences conjugales	4 862	4 485	- 8 %	3 320	1 331	- 60 %	10 969	16 584	51 %	4 647	6 126	32 %
Autres violences	14 840	9 000	- 39 %	9 994	2 173	- 78 %	29 201	32 341	11 %	10 839	12 408	14 %
Route	58 703	45 262	- 23 %	38 708	8 891	- 77 %	110 462	111 260	1 %	41 765	42 928	3 %
ILS	15 483	11 422	- 26 %	10 033	2 564	- 74 %	30 303	28 030	- 8 %	11 105	10 231	- 8 %

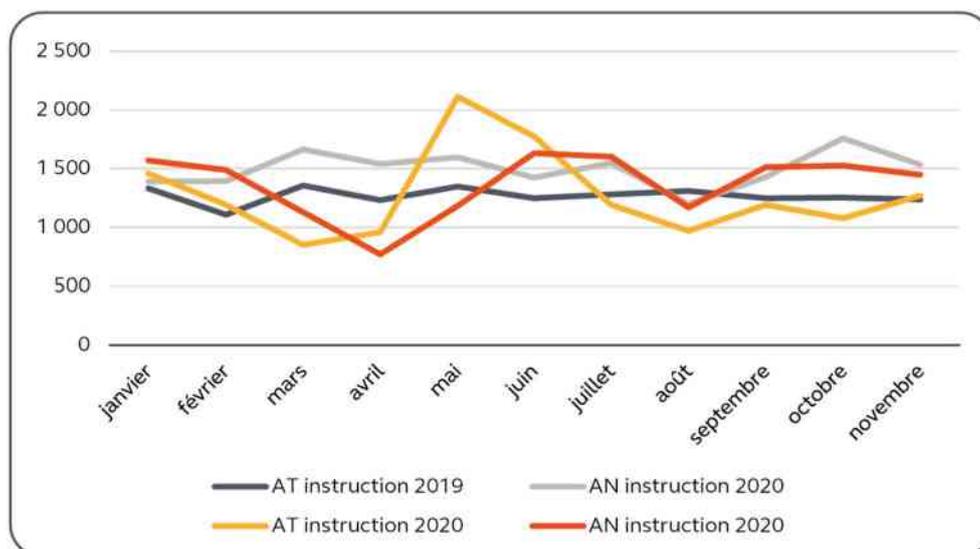
Source : Données PEPP

Durant la crise, l'activité s'est par ailleurs maintenue chez le juge de l'instruction.

Tableau n° 16 : affaires nouvelles et affaires traitées chez le juge de l'instruction par mois pour 2019 et 2020

	Janv	Fév	Mars	Avril	Mai	Juin	Juil	Août	Sept	Oct	Nov
AN 2019	1 389	1 393	1 662	1 538	1 596	1 423	1 547	1 199	1 428	1 757	1 533
AN 2020	1 568	1 488	1 127	769	1 181	1 631	1 601	1 168	1 511	1 526	1 448
AT 2019	1 332	1 107	1 356	1 232	1 348	1 248	1 279	1 308	1 247	1 253	1 236
AT 2020	1 459	1 190	849	959	2 112	1 774	1 190	968	1 191	1 078	1 269

Source : Cour des comptes d'après données SDSE

Graphique n° 13 : affaires nouvelles et affaires traitées chez le juge de l'instruction par mois pour 2019 et 2020

Source : Cour des comptes d'après données SDSE

Tableau n° 17 : jugements et délai moyen de la détention provisoire en comparutions immédiates

	<i>Grève</i>			<i>Confinement</i>			<i>Reprise</i>			<i>Reconfinement</i>		
	2019	2020	Évol	2019	2020	Évol	2019	2020	Évol	2019	2020	Évol
Jugements des TC	70 266	49 739	- 29 %	46 561	8 349	- 82 %	136 427	124 934	- 8 %	49 879	48 331	- 3 %
Jugements des TC sur CI	12 302	8 638	- 30 %	8 574	6 466	- 25 %	25 961	27 010	4 %	9 008	8578	- 5 %
Part des jugements sur CI	18 %	17 %		18 %	77 %		19 %	22 %		18 %	18 %	
Durée moyenne de la DP en CI	17	27	59 %	14	25	79 %	14	15	7 %	15	15	0 %

*TC : tribunaux correctionnels-CI :comparution immédiate –DP : détention provisoire

Source : Cour des comptes d'après données PEPP

L'activité est par ailleurs redirigée. L'activité des tribunaux correctionnels s'est recentrée sur les comparutions immédiates qui ont représenté pendant le confinement plus des trois quarts des jugements. Plus largement, et comme le montre le tableau ci-dessous, le contentieux de la détention représente une part significative des jugements rendus et les juges de la liberté et de la détention rendent trois fois plus de décisions de rejet de demande de mise en liberté pendant le confinement par rapport à la même période de l'année 2019 (3 335 jugements rendus en 2019 contre 9 303 jugements rendus en 2020 sur la période de confinement).

Tableau n° 18 : jugements de condamnation rendus et taux de prononcé des mesures de sûreté entre janvier et mars 2020 par comparaison avec 2019

	2019	2020
<i>Jugements de condamnation</i>	16 538	2 113
<i>Taux de prononcé du mandat de dépôt ou du maintien en détention</i>	9,7 %	50 %

Source : SG-SDSE/SID Cassiopée, traitement PEPP/DACG

Tableau n° 19 : décisions en matière de contentieux de la détention

	Avant confinement			Confinement			Après confinement		
	2019	2020	Évolution	2019	2020	Évolution	2019	2020	Évolution
Placement en détention provisoire	8 079	9 351	15,74 %	5 982	3 157	- 47,23 %	2 466	1 755	- 28,83 %
Décision de prolongation de la DP	3 555	3 460	- 2,67 %	2 242	1 226	- 45,32 %	1 069	891	- 16,65 %
Décision de rejet de mise en liberté	4 445	7 437	67,31 %	3 335	9 303	178,95 %	1 262	1 470	16,48 %
Placement sous CJ/ARSE	6 737	8 229	22,15 %	4 955	3 874	- 21,82 %	2 022	1 782	- 11,87 %
Autres décisions	646	541	- 16,25 %	464	615	32,54 %	208	161	- 22,60 %

Source : Réponses aux questions parlementaires PLF 2021 – Ministère de la justice

1.1.4. Analyse des taux de couverture

L'approche par les taux de couverture permet d'apprécier la réaction des juridictions face au flux entrant. Il est intéressant de noter que le mois de juin est pour les deux années de référence un mois où le nombre d'affaires traitées est supérieur au nombre d'affaires entrantes. Pour les tribunaux judiciaires, le taux de couverture était supérieur en 2019. Ces chiffres permettent de nuancer le constat d'un effet de rattrapage de l'activité en juin sur l'impact de la crise, le mois de juin étant déjà en 2019 un mois de « destockage ». De ce point de vue, la reprise apparaît très progressive.

Tableau n° 20 : taux de couverture 2020 comparés avec 2019 par mois pour les CA, TJ, Tprox et TC

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin
Cours d'appel 2019	97 %	101 %	114 %	89 %	122 %	116 %
Cours d'appel 2020	111 %	93 %	83 %	85 %	157 %	127 %
TJ 2019	96 %	93 %	102 %	102 %	110 %	118 %
TJ 2020	100 %	89 %	95 %	83 %	97 %	111 %
Tprox 2019	98 %	94 %	97 %	104 %	120 %	126 %
Tprox 2020	45 %	71 %	90 %	80 %	103 %	127 %
TCorr 2019	79 %	93 %	95 %	88 %	98 %	106 %
TCorr 2020	86 %	92 %	102 %	52 %	78 %	125 %

Source : Cour des comptes d'après données SDSE

Tableau n° 21 : taux de couverture comparés par périodes entre 2019 et 2020

	Grève		Confinement		Reprise		Reconfinement		Total	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Ctx gal	114 %	81 %	106 %	65 %	88 %	73 %	110 %	106 %	100 %	80 %
JAF	103 %	96 %	102 %	86 %	89 %	88 %	108 %	111 %	98 %	94 %
Ctx cial	88 %	86 %	95 %	76 %	86 %	80 %	101 %	104 %	91 %	85 %
Pro coll	67 %	84 %	85 %	118 %	79 %	156 %	95 %	153 %	81 %	129 %
CA	96 %	102 %	107 %	105 %	93 %	97 %	119 %	118 %	101 %	103 %
CPH	119 %	90 %	107 %	60 %	94 %	83 %	101 %	107 %	103 %	85 %

Source : Cour des comptes d'après données SDSE

En dehors des procédures collectives du contentieux commercial, la reprise n'aura pas suffi à retrouver un taux de couverture comparable à celui de 2019 malgré la baisse d'activité entrante constatée en 2020. La baisse des affaires nouvelles n'a pas permis constitué un levier pour augmenter les taux de couverture et réduire les stocks.

1.2. Une reprise très progressive et généralement plus rapide pour le contentieux pénal

Les chiffres mensuels d'activité montrent que la rapidité de la reprise est inégale selon les contentieux avec, globalement, une reprise plus forte pour le contentieux pénal que pour le contentieux civil. Les tribunaux judiciaires ont été interrogés par la DSJ sur le niveau de reprise constaté entre le 11 mai et le 2 juin et les réponses au questionnaire corroborent les chiffres d'activité.

Tableau n° 22 : bilan de la reprise comparée entre activité civile et activité pénale entre le 11 mai et le 2 juin 2020

	Nombre de Cours d'appel concernées
Reprise civile supérieure à reprise pénale	8
Reprise civile inférieure à reprise pénale	22
Reprise civile égale à reprise pénale	7

Source : Cour des comptes à partir des données du sondage « COVID-19 – suivi de la reprise d'activité des juridictions » / DSJ

Tableau n° 23 : écart des taux de reprise de l'activité civile et de l'activité pénale

CA	Activité civile	Activité pénale
<i>CA moyenne</i>	77 %	80 %

CA	Activité civile	Activité pénale
CA minimum	55 %	57 %
CA maximum	100 %	100 %

Source : Cour des comptes à partir des données du sondage « COVID-19 – suivi de la reprise d’activité des juridictions » / DSJ

De plus, la reprise du contentieux s’est accompagnée d’une reprise inégale des services de soutien à l’activité juridictionnelle que sont les services d’accueil unique du justiciable (SAUJ), les bureaux d’aide juridictionnelle (BAJ), les bureaux de l’exécution des peines (BEX) et les bureaux d’ordre en matière pénale (BO). La reprise est très progressive pour les BEX tandis que les BAJ fonctionnent dès la fin du mois de mai à 75 %. À cette même période, seule la moitié des SAUJ connaît une activité normale.

Tableau n° 24 : niveau de reprise des missions de soutien à l’activité juridictionnelle entre le 11 mai et le 2 juin 2020

	Non	Activité résiduelle	Activité partielle	Activité normale
Service d’accueil unique du justiciable	2 %	4 %	47 %	46 %
Bureau de l’aide juridictionnelle	1 %	3 %	21 %	75 %
Bureau de l’exécution des peines	27 %	11 %	28 %	33 %
Bureau d’ordre pénal	1 %	3 %	30 %	67 %

Source : Cour des comptes à partir des données du sondage « COVID-19 – suivi de la reprise d’activité des juridictions » / DSJ

1.3. Des stocks qui augmentent sans qu’il soit possible de les analyser d’un point de vue qualitatif

1.3.1. Évolution des stocks civils

Selon les chiffres disponibles, tous les stocks augmentent hormis le contentieux d’appel civil. Toutefois, les données de stocks évaluées au 30 décembre 2020 ne permettent pas d’apprécier les risques car aucun indicateur ne vient qualifier la nature du stock. En effet, les affaires ne sont pas cotées en fonction du temps ou des moyens nécessaires à leur traitement, ce qui rend l’analyse partielle et, dans le cas d’espèce, faussement positive car les stocks apparaissent à première vue maîtrisés.

Tableau n° 25 : évolution du stock d’affaires

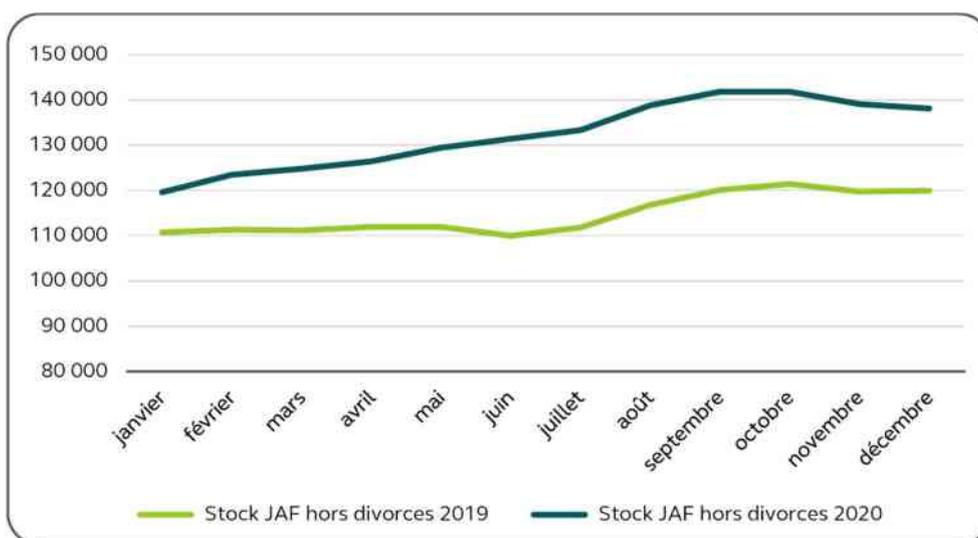
	Au 31 décembre 2018	Au 31 décembre 2019	Au 31 décembre 2020	Taux d’évolution 2020/2019
Affaires relevant des TGI avant 2020*	873 924	895 387	937 448	5 %
Conseil de prud’hommes	137 566	134 834	147 017	9 %
Cour d’appel - affaires civiles	275 290	272 388	266 884	- 2 %

Source : SG/SEM/SDSE/Exploitation statistique du Répertoire général civil (* hors mineurs protégés, hors redressements et liquidations judiciaires et procédures de rétablissement personnel)

L’évolution mensuelle et comparée des stocks entre 2019 et 2020 permet néanmoins de regarder les tendances à l’œuvre. Par exemple, le stock d’affaires des services du JAF partait déjà avec un différentiel de 9 000 affaires environ au début de l’année 2020 par rapport à l’année

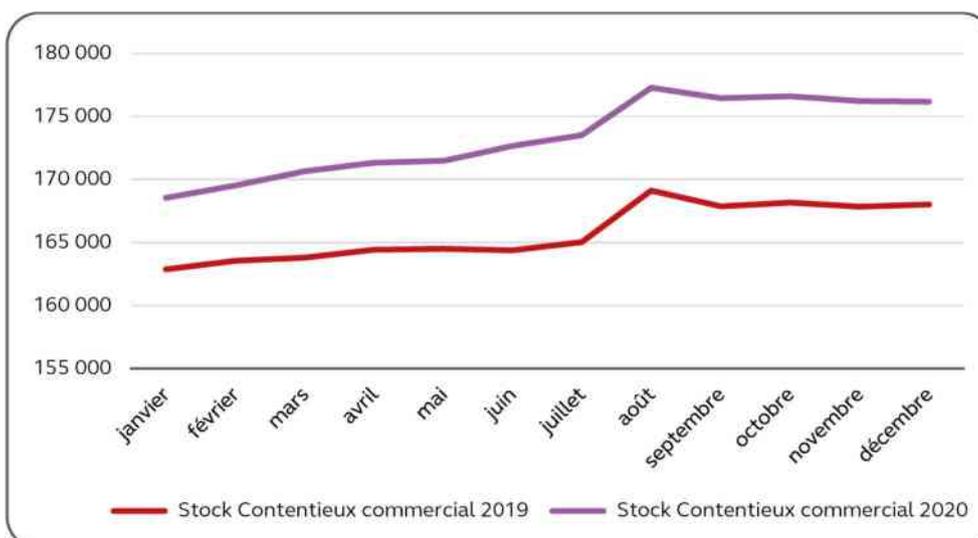
2019, stock constitué à l'été de l'année précédente. Ce stock a cru sous l'effet de la crise, portant l'écart au mois de décembre à 18 000 affaires. Sur un volume certes plus important, l'écart de stock au contentieux général est de plus de 30 000 affaires alors que le stock était stable depuis début 2019. La même situation se retrouve pour les contentieux des CPH. Seules les procédures collectives sont dans une situation atypique mais qui est liée à la nature du contentieux dont l'extinction est mécanique.

Graphique n° 14 : évolution du stock JAF (hors divorces)



Source : Cour des comptes d'après données SDSE

Graphique n° 15 : évolution du stock du contentieux commercial



Source : Cour des comptes d'après données SDSE

Tableau n° 26 : évolution des stocks en matière civile

	Janvier	Mars	Mai	Juillet	Octobre	Décembre
<i>Stock JAF 2020</i>	119 627	124 820	129 410	133 292	141 805	138 043
<i>Écart 2019</i>	8 893	13 654	17 462	21 469	20 349	18 101
<i>Stock Ctx gal 2020</i>	223 482	233 556	238 144	245 879	260 794	258 670
<i>Écart 2019</i>	2 936	15 747	21 501	29 154	35 918	36 510
<i>Stock CPH 2020</i>	136 173	136 839	142 883	146 613	148 430	147 822
<i>Écart 2019</i>	- 360	1 939	9 716	10 952	12 857	12 493
<i>Stock Pro coll 2020</i>	252 493	253 473	252 312	247 866	244 955	242 196
<i>Écart 2019</i>	9 879	8 069	5 703	- 214	- 6 466	- 9 644
<i>Stock Ctx Cial</i>	168 528	170 651	171 484	173 506	175 594	176 174
<i>Écart 2019</i>	5 667	6 859	6 992	8 481	7 428	8 149

Source : Cour des comptes d'après données SDSE

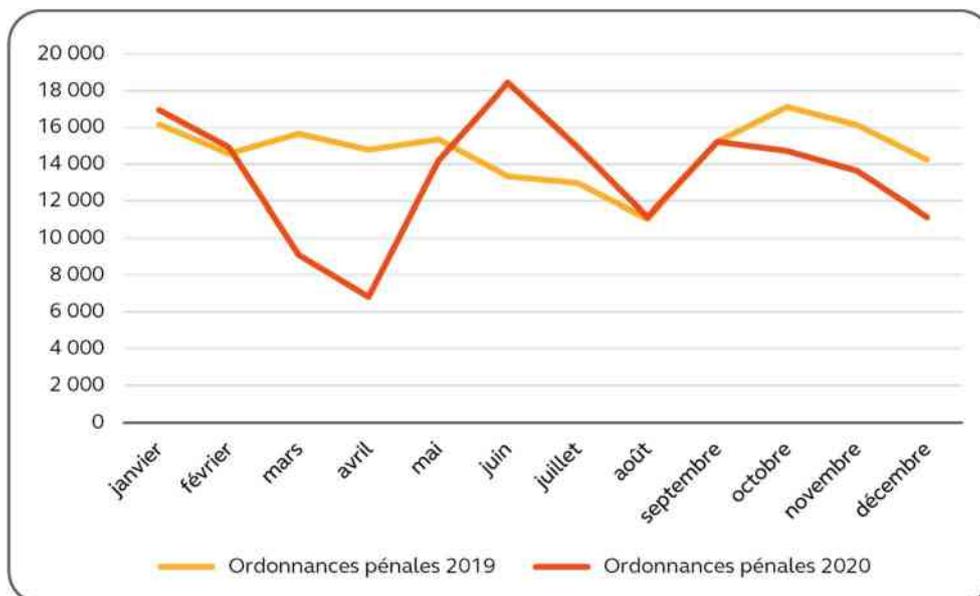
1.3.2. Les outils de réorientation en matière pénale

Les outils de la réorientation pénale à travers la réorientation proprement dite et les classements après poursuites ont été largement utilisés pendant la crise puis tout au long de l'année 2020. Ils permettent de comprendre comment a été traité le stock des affaires entrantes dans les parquets.

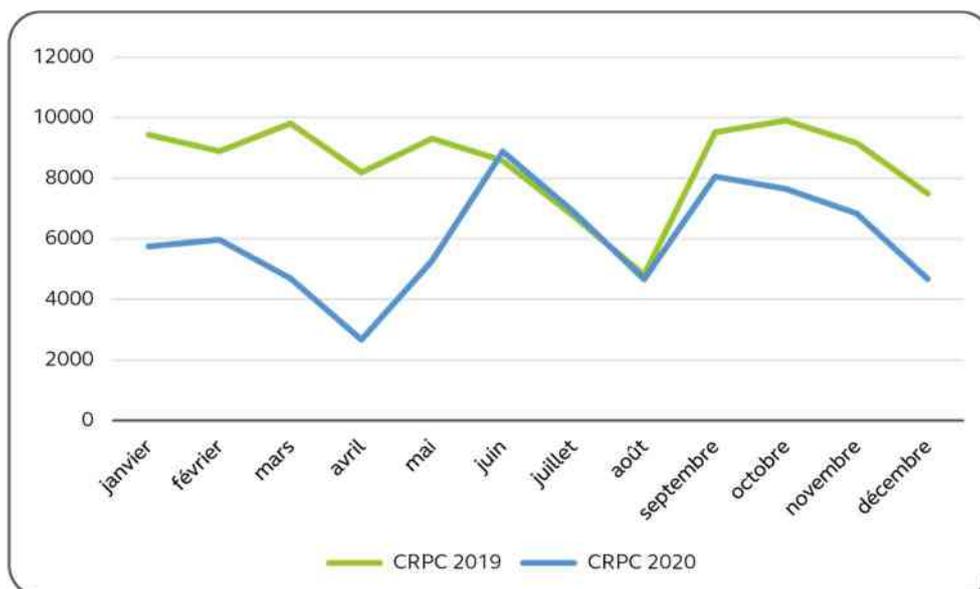
Tableau n° 27 : décisions de classements après poursuite et de réorientation par période

	Grève			Confinement			Reprise			Reconfinement		
	2019	2020	Évol	2019	2020	Évol	2019	2020	Évol	2019	2020	Évol
Classements après poursuites	1254	1284	2 %	922	2875	212 %	3047	8289	172 %	862	1670	94 %
Réorientation COPJ vers OP	545	241	- 56 %	275	194	- 29 %	535	3345	525 %	251	445	77 %
Réorientation CRPC vers OP	52	110	112 %	48	202	321 %	132	2913	2107 %	46	439	854 %

Source : PEPP

Graphique n° 16 : ordonnances pénales évolution 2019 – 2020

Source : Cour des comptes d'après données parquets

Graphique n° 17 : CRPC évolution 2019 - 2020

Source : Cour des comptes d'après données parquets

2. Une analyse territoriale qui laisse apparaître de grandes disparités et des situations préoccupantes

2.1. Données d'activité

2.1.1 Les tribunaux judiciaires

Le contentieux civil général

Les données d'activité des tribunaux confirment les disparités de fonctionnement observées pendant le confinement.

L'analyse de l'activité civile de tribunaux de Bastia, Carpentras, Besançon, Aix-en-Provence, Bobigny et Paris laisse apparaître que la baisse d'activité est très variable selon les juridictions et qu'elle n'est pas nécessairement liée à leur taille. Ainsi, les juridictions de Paris, Bobigny, Blois et Bastia connaissent une importante contraction de leur activité dans des proportions équivalentes. À l'inverse, les tribunaux de Besançon et de Carpentras ont pu maintenir une capacité de jugement supérieure à la moyenne malgré le confinement (31 affaires terminées en avril contre 70 en janvier pour Besançon et 17 contre 32 pour Carpentras).

Il apparaît que plus le ralentissement de l'activité a été important, plus la reprise d'activité est progressive. Le retour à la normale est effectif à compter du mois de septembre pour plusieurs juridictions. L'effet rebond des affaires terminées en mai et juin témoigne à la fois de la capacité des magistrats à rédiger leurs jugements pendant le confinement et de celle des greffes à traiter et notifier les jugements au moment de la reprise. Le recours à la procédure sans audience, qui a eu pour effet d'accélérer le traitement des dossiers qui avaient été renvoyés pendant le confinement, a permis de résorber une partie du retard dû à la crise sanitaire.

Avec une baisse d'activité du contentieux civil général pendant la période de confinement de l'ordre de 78 %, le tribunal judiciaire de Paris situe dans la moyenne nationale. On dénombre 4,2 fois moins d'affaires nouvelles et une quasi-absence d'affaires terminées. Ainsi, au mois d'avril, avec 20 affaires de contentieux général traitées (contre 1 300 à 1 600 en temps normal), l'activité du tribunal judiciaire de Paris se situe au niveau de celle d'un tribunal du groupe 4 tel que celui Carpentras. La situation du tribunal de Paris reflète aussi les difficultés rencontrées pendant le confinement pour mobiliser les agents de greffe alors que le tribunal est souvent éloigné de leur domicile. La reprise d'activité opérée en et surtout en juin permet de nuancer l'observation : au cours de ces deux mois, les greffes ont notifié les décisions rédigées pendant le confinement par les magistrats. Le rebond des affaires terminées observé aux mois de mai, juin et juillet (avec respectivement 717, 1 774 et 935 affaires traitées) a vraisemblablement été favorisé par l'utilisation de la procédure sans audience que le président du tribunal de Paris a largement préconisée et mise en œuvre dès le 27 avril 2020 pour tous les dossiers renvoyés pendant le confinement. Bien que moins importants au civil, les effets de la grève des avocats sont perceptibles. À partir de janvier, un ralentissement progressif et continu de l'activité, tant en flux entrant que sortant, peut être observé.

Tableau n° 28 : évolution des affaires de contentieux général civil (hors JAF et référés) nouvelles (AN) et terminées (AT) du tribunal judiciaire de Paris en 2020

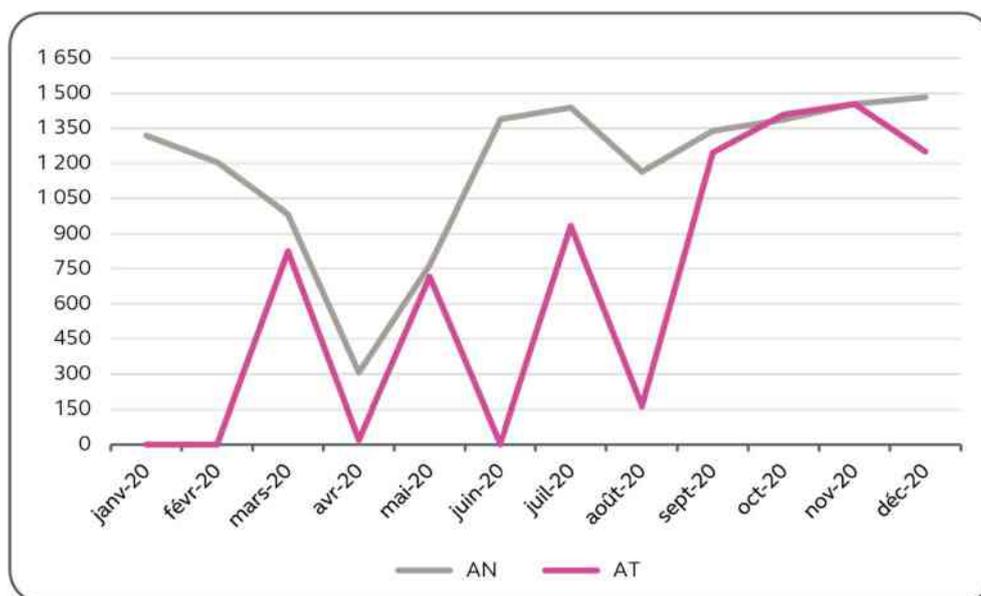
Janv-20	Févr-20	Mars-20	Avr-20	Mai-20	Juin-20	Juil-20	Août-20	Sept-20	Oct-20	Nov-20	Déc-20
---------	---------	---------	--------	--------	---------	---------	---------	---------	--------	--------	--------

AN	1 318	1 204	982	306	766	1 388	1 438	1 163	1 338	1 387	1 454	1 482
AT	1 637	1 272	825	20	717	1 774	935	164	1 246	1 408	1 476	1 249

Source : SDSE du ministère de la justice

Tableau n° 29 : évolution des affaires nouvelles et traitées en contentieux général civil (hors JAF) du tribunal judiciaire de Paris en 2020

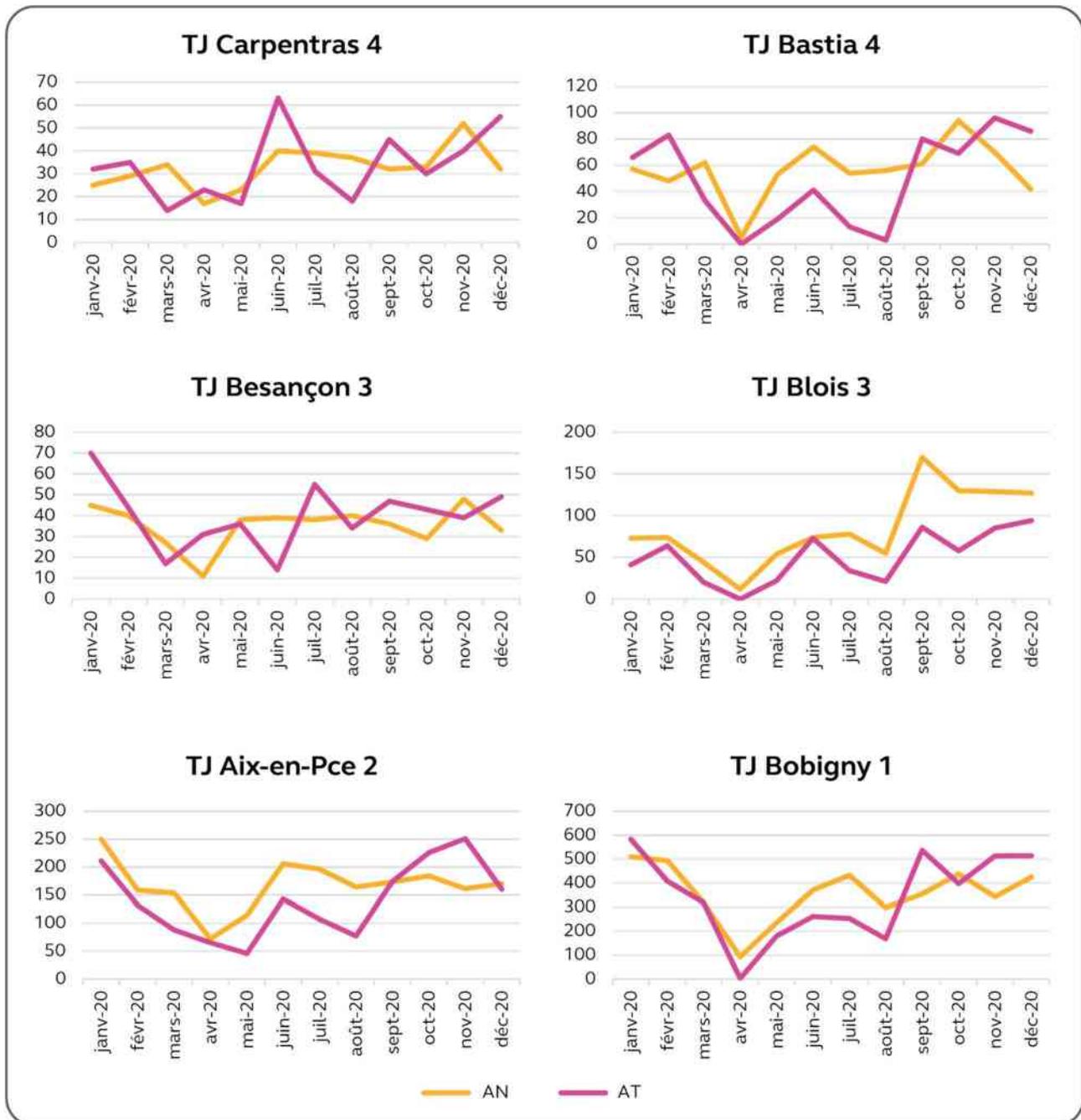
	Janv-20	Févr-20	Mars-20	Avr-20	Mai-20	Juin-20	Juil-20	Août-20	Sept-20	Oct-20
<i>Affaires terminées</i>	1 637	1 272	825	20	717	1 774	935	164	1 246	1 408
<i>Affaires nouvelles</i>	1 318	1 204	982	306	766	1 388	1 438	1 163	1 338	1 387



Source : cour des comptes d'après SDSE du secrétariat général

L'analyse des données d'activité civile (hors JAF et référé) sur l'ensemble de l'année 2020 permet de constater qu'à l'inverse du premier confinement, le deuxième n'a eu aucun effet sur les affaires nouvelles et très peu sur les affaires terminées dans l'ensemble des juridictions analysées.

Graphique n° 18 : données d'activité des tribunaux judiciaires des quatre groupes



Source : Cour des comptes d'après SDSE

Le contentieux des affaires familiales

L'analyse du contentieux des affaires familiales laisse apparaître une chute de l'activité particulièrement importante lors du confinement dans les tribunaux des groupes 1 et 2. Avec 750 affaires nouvelles entre mars et mai 2020 contre 1 965 en 2019 sur la même période, le tribunal de Paris connaît une baisse de son activité de 162 %. Avec 157 affaires nouvelles sur la même période en 2020 contre 257 en 2019, le tribunal de Carpentras n'affiche une baisse que de 39 %.

À l'instar des constats relatifs au contentieux civil général, on remarque que le niveau d'activité est très disparate en fonction de la taille des tribunaux mais aussi entre tribunaux du même groupe. Ainsi, le tribunal de Carpentras connaît une baisse limitée de son activité, à l'inverse du tribunal de Blois qui apparaît totalement à l'arrêt au mois d'avril. Ce constat établit à nouveau l'existence de fortes inégalités territoriales en termes d'activité.

Tableau n° 30 : activité des tribunaux en matière de contentieux familial (hors référé) en 2020

	Janv-20	Févr-20	Mars-20	Avr-20	Mai-20	Juin-20	Juil-20	Août-20	Sept-20	Oct-20	Nov-20	Déc-20
TJ Paris AN	626	578	340	90	320	689	733	392	569	705	655	693
TJ Paris AT	741	540	267	35	242	736	601	171	630	651	700	656
TJ Bobigny AN	538	582	379	90	285	215	612	354	NC	NC	558	574
TJ Bobigny AT	621	565	403	64	230	479	369	55	NC	NC	713	666
TJ Aix en Pce AN	228	197	96	35	108	152	180	108	278	214	240	259
TJ Aix en Pce AT	298	228	83	7	201	153	209	43	306	275	255	272
TJ Besançon AN	103	96	70	50	64	115	131	77	90	NC	139	159
TJ Besançon AT	95	82	84	23	46	87	90	56	141	NC	152	121
TJ Carpentras AN	40	41	64	36	57	63	48	55	57	55	82	83
TJ Carpentras AT	130	48	41	68	38	91	95	49	48	78	101	83
TJ Blois AN	103	114	59	0	92	109	108	104	79	127	140	128
TJ Blois AT	134	136	55	0	88	130	170	21	162	126	168	183
TJ Bastia AN	32	20	25	12	27	33	34	27	43	29	50	70
TJ Bastia AT	60	30	21	1	22	54	44	2	37	44	53	53

Source : Cour des comptes d'après SDSE

Le contentieux pénal

L'analyse de l'activité des tribunaux correctionnels, par période et par rapport à 2019, permet de mesurer l'impact des différents événements de l'année 2020. Important, l'effet de la grève des avocats sur l'activité des tribunaux correctionnel est toutefois bien moindre que celui du premier confinement. Au cours de la période de déconfinement, l'activité de l'ensemble des tribunaux est encore inférieure à 2019 sauf pour celui de Carpentras. Les données d'activité de ce tribunal relatives à la période de reconfinement retracent une augmentation de la capacité de jugement de +17 %. Cette augmentation de l'activité a permis de ne pas accroître les stocks. Il est à noter que la capacité de jugement des tribunaux correctionnels de Marseille et Bastia a augmenté de 6 % et 5 % au cours de cette même période de reconfinement, vraisemblablement à la suite de la création d'audiences supplémentaires. Le tribunal de Marseille connaît une situation très critique s'agissant de ses stocks (cf. *infra*).

Les effets du reconfinement du mois d'octobre sur l'activité des tribunaux correctionnels est perceptible.

Tableau n° 31 : écart de l'activité des tribunaux correctionnels(Tcel) par période par rapport à 2019

	Grève	Confinement	Déconfinement	Reconfinement
Tcel Paris	- 26 %	- 86 %	- 16 %	- 2 %
Tcel Bobigny	- 21 %	- 84 %	- 26 %	- 4 %
Tcel Carpentras	- 23 %	- 90 %	3 %	17 %
Tcel Blois	- 44 %	- 95 %	- 8 %	- 20 %
Tcel Aix-en Pce	- 40 %	- 76 %	- 5 %	- 16 %
Tcel Bastia	- 61 %	- 98 %	- 15 %	5 %
Tcel Marseille	- 45 %	- 76 %	- 11 %	6 %
Tcel Besançon	- 22 %	- 91 %	- 17 %	- 5 %

Source : Cour des comptes d'après PEPP de la DACG

2.1.2 Les cours d'appel

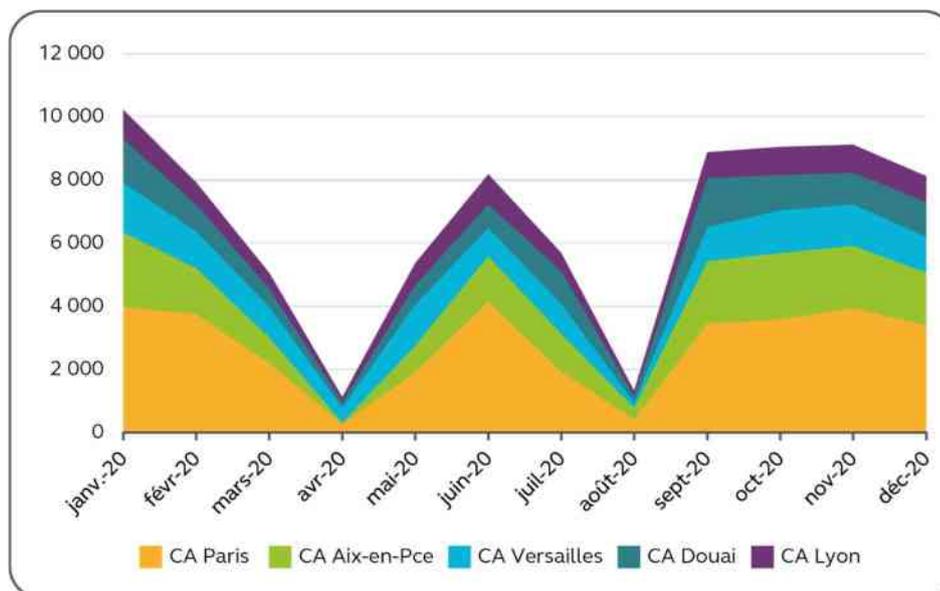
Pendant le premier confinement, l'évolution des affaires terminées en matière civile, tous contentieux confondus, laisse apparaître que la diminution d'activité est beaucoup plus accentuée dans les grandes cours d'appel. Les cours d'appel de Paris et d'Aix-en-Provence connaissent une diminution très nette de leur activité avec respectivement 277 et 46 arrêts en avril 2020 (contre 3 758 et 1 456 en février 2020). Avec 46 affaires terminées, la cour d'appel d'Aix-en-Provence a été quasiment à l'arrêt au cours du mois d'avril. La cour d'appel de Versailles a traité en avril plus d'affaires civiles que celle de Paris (490 contre 277 pour Paris). Le rebond d'activité observé aux mois de mai et juin laisse observer qu'avec 4 151 affaires terminées, la cour d'appel de Paris tente de rattraper le retard du confinement.

À l'inverse, les données d'activité montrent que le deuxième confinement a eu assez peu d'impact sur la productivité des chambres civiles des cours d'appel.

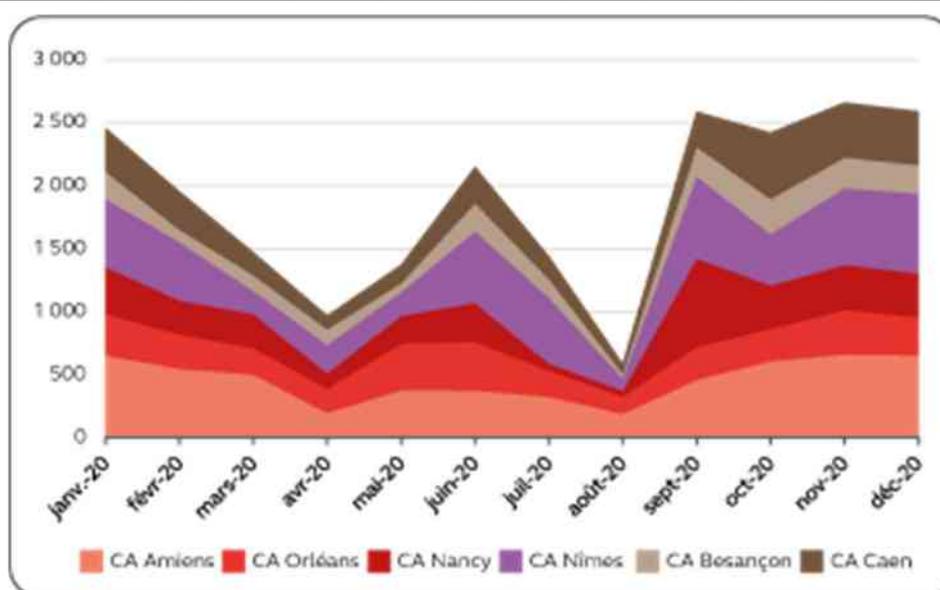
Evolution des affaires terminées (contentieux civil) des cours d'appel en 2020	Janv-20	Févr-20	Mars-20	Avr-20	Mai-20	Juin-20	Juil-20	Août-20	Sept-20	Oct-20	Nov-20	Déc-20
A Paris	3 977	3 758	2 208	277	1 918	4 151	1 941	414	3 464	3 578	3 946	3 333
A Aix-en-Pce	2 374	1 456	811	46	848	1 439	1 190	381	1 965	2 113	1 975	1 666
A Versailles	1 568	1 164	974	490	1 295	898	960	185	1 083	1 352	1 309	1 111
A Douai	1 381	849	576	163	613	742	1 036	190	1 546	1 117	1 005	1 111
A Lyon	926	697	482	148	687	948	562	154	823	888	886	888

Source : Cour des comptes d'après SDSE

Graphique n° 19 : évolution des affaires terminées (tous contentieux civils confondus) en 2020



	Janv-20	Févr-20	Mars-20	Avr-20	Mai-20	Juin-20	Juil-20	Août-20	Sept-20	Oct-20	Nov-20	Déc-20
CA Amiens	652	546	502	198	376	374	324	190	458	606	660	654
CA Orléans	329	272	208	191	371	386	206	136	262	256	351	302
CA Nancy	374	272	271	124	219	310	61	47	702	347	360	347
CA Nîmes	541	462	186	225	189	570	521	100	652	408	610	633
CA Besançon	215	98	123	122	72	222	147	36	234	276	240	227
CA Caen	343	301	179	106	144	285	175	76	277	527	436	425



Source : Cour des comptes d'après SDSE

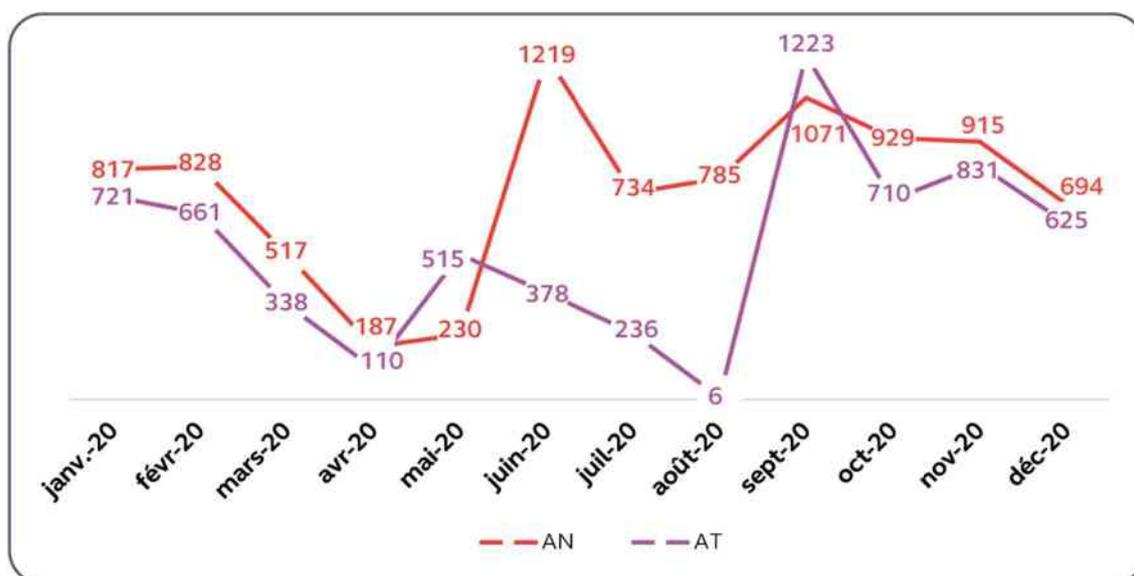
Les données d'activité et le graphique ci-dessus montrent que la réduction d'activité a été moins accentuée pendant le premier confinement dans les cours de taille plus modeste. L'effet du deuxième confinement est à l'inverse du premier peu perceptible.

2.1.3 Les tribunaux de commerce de Paris et de Bobigny

L'activité de contentieux général des tribunaux de commerce a connu un fort ralentissement des nouvelles affaires et des affaires traitées pendant le confinement. Les modes de saisines et d'accès totalement dématérialisés développés par les tribunaux de commerce n'ont pas permis d'atténuer le tarissement constaté des affaires nouvelles devant l'ensemble des juridictions judiciaires. Ainsi, au tribunal de commerce de Paris, 187 affaires nouvelles de contentieux général (hors référé) ont été introduites en avril à Paris contre 828 en février 2020. Cette situation montre que la mesure de confinement est une des principales causes du ralentissement du flux entrant des tribunaux, le fonctionnement tant de la société que celui l'écosystème judiciaire ayant été profondément bouleversé.

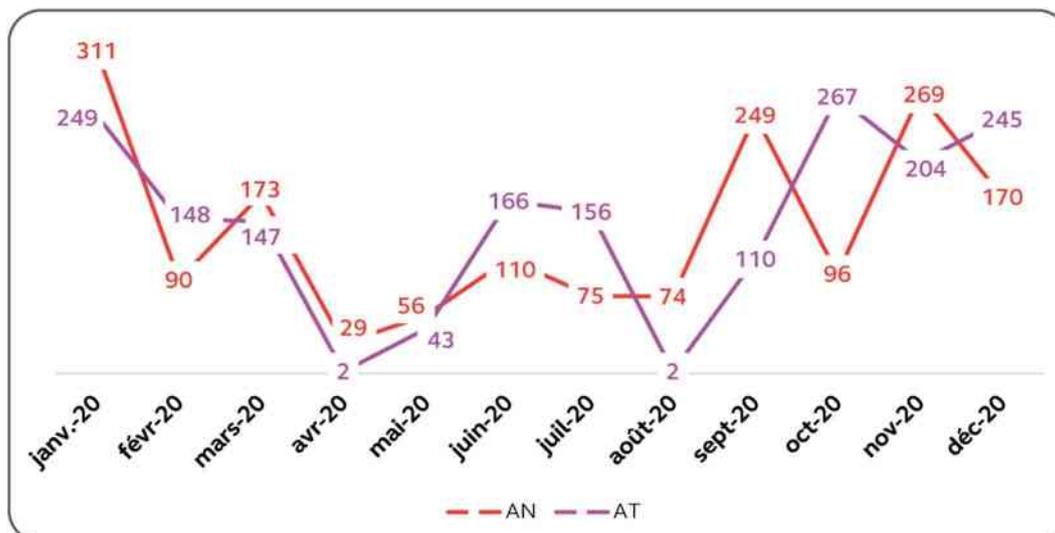
Pour le tribunal de commerce de Paris, l'effet rebond des affaires nouvelles de contentieux général est particulièrement marqué dès le mois de juin avec 1 219 nouvelles saisines de contentieux général ainsi qu'au mois de septembre avec 1 223 saisines. Toutefois, les données d'activité du dernier trimestre 2020 ne permettent pas de constater d'effet rebond du contentieux général.

Graphique n° 20 : évolution des affaires nouvelles et terminées de contentieux général du tribunal de commerce de Paris en 2020



Source : Cour des comptes d'après SDSE

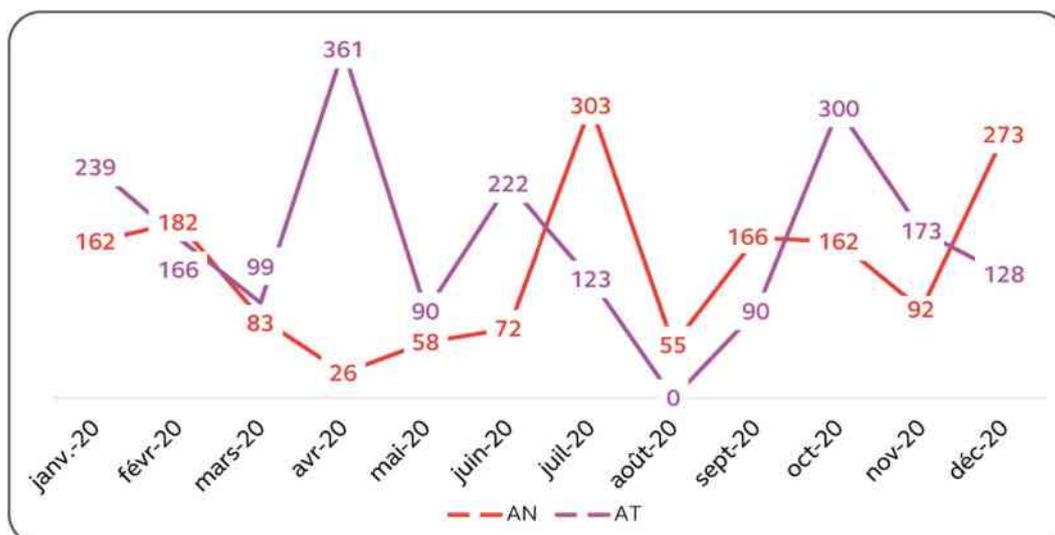
Graphique n° 21 : évolution des affaires nouvelles et terminées de contentieux général du tribunal de commerce de Bobigny en 2020



Source : Cour des comptes d'après SDSE

Pour les procédures collectives, le graphique ci-dessous permet de visualiser l'activité du tribunal de commerce de Bobigny pendant le confinement. Les effets de la visioaudience sont perceptibles, le nombre d'affaires terminées au mois de mars, soit 361, correspond à un mois d'activité supérieure à la normale pour ce tribunal. Enfin, et agissant des procédures collectives, aucun effet rebond n'est pour l'heure constaté, le nombre de saisines étant très inférieur à 2019 (1 634 en 2020 contre 3 107 en 2019).

Graphique n° 22 : évolution des procédures collectives – affaires nouvelles/affaires terminées au tribunal de commerce de Bobigny en 2020



Source. Cour des comptes d'après SDSE

2.1.3 Les conseils de prud'hommes

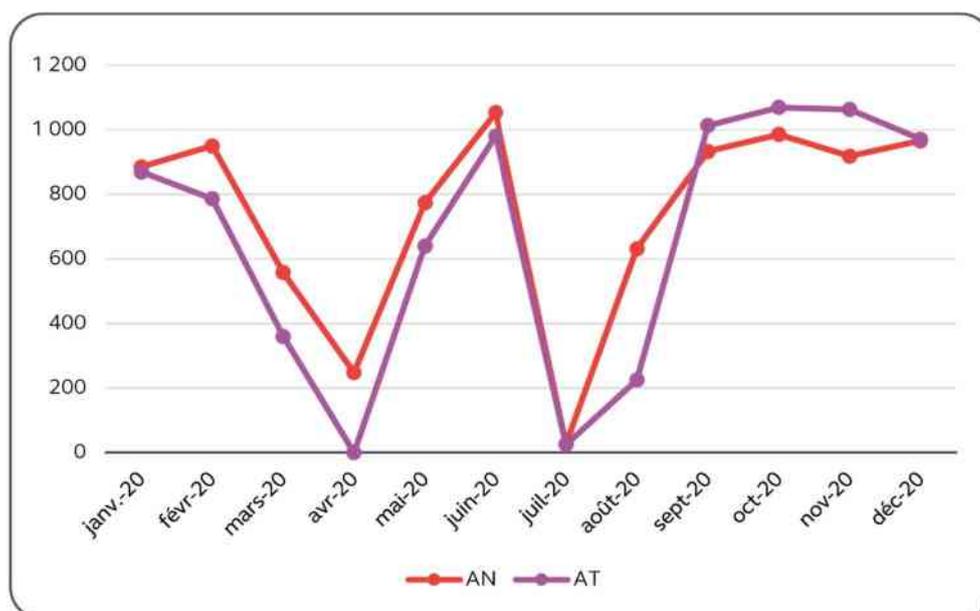
Sur décision de son président, le conseil des prud'hommes de Paris est demeuré fermé jusqu'au 21 avril 2020, date à laquelle la juridiction a repris le traitement des seuls référés. À partir du 11 mai, des conseillers ont pu être mobilisés pour tenir les séances conciliation et les audiences de jugement.

Le président du CPH de Paris a confirmé, en sa qualité de vice-président du conseil de prud'homie, que la quasi-totalité des CPH avait cessé leur activité le 16 mars 2020. Cette interruption dans la continuité du service de la justice a conduit le premier président de la cour d'appel de Lyon à désigner des juges de son ressort pour connaître des affaires des CPH de Lyon et de Villefranche-sur-Saône. Dans le même esprit, le premier président de la cour d'appel de Douai a utilisé les dispositions des ordonnances de mars 2020 pour transférer provisoirement le contentieux du CPH de Lille à Valenciennes.

Les CPH n'ont pas eu la possibilité d'utiliser la télécommunication audiovisuelle, leurs moyens dans ce domaine étant selon le président du CPH de Paris très réduits voire inexistant. Il doit être précisé les conseillers prud'hommes ne sont pas dotés d'ordinateur portable et que leur applicatif métier n'est pas accessible à distance. Ce manque de moyens interroge sur la manière dont le ministère gère ces nombreux tribunaux.

À l'instar des autres juridictions, l'effet du deuxième confinement sur l'activité est très limité, tant en ce qui concerne les affaires nouvelles que les affaires terminées.

Graphique n° 23 : activité du conseil de prud'homme de Paris entre janvier et décembre 2020 (hors référé)



Source : Cour des comptes d'après SDSE

2.2. Analyse des stocks

Au plan national, pour le contentieux général civil, les stocks d'affaires en cours augmentent de 16 %. L'analyse territoriale laisse apparaître des situations une fois de plus très contrastées. Alors que le tribunal judiciaire de Paris a connu l'une des activités les plus faibles pendant le confinement du mois d'octobre, la crise n'a eu quasiment aucun effet sur son stock et n'a pas interrompu la dynamique de résorption engagée depuis 2017. Cette situation démontre la capacité du tribunal à rattraper son retard au moment de la reprise.

2.2.1. Les stocks en matière civile

Les tribunaux judiciaires

L'analyse de l'évolution des stocks laisse constater que la crise a interrompu la dynamique de résorption des stocks de plusieurs tribunaux (Paris, Nanterre, Bobigny, Aix-en-Provence, Bastia). Avec une augmentation de 39 %, la crise sanitaire a eu des effets particulièrement défavorables sur le stock du tribunal de Blois.

Tableau n° 32 : évolution des stocks en matière civile (contentieux général) des tribunaux judiciaires depuis 2017

Nombre d'affaires	Décembre 2017	Décembre 2018	Décembre 2019	Décembre 2020	Évolution en %
Paris	28 834	27 748	27 677	29 194	+ 1,2
Marseille	9 083	10 678	10 948	11 330	+ 19,8
Bobigny	6 797	6 440	5 238	5 416	- 20,3
Nanterre	7 718	8 065	8 025	8 441	+ 8,6
Aix-en-Provence	3 325	3 333	3 028	3 351	+ 2,9
Carpentras	704	635	664	654	- 7,6
Besançon	746	760	700	645	- 15,6
Bastia	1 053	1 060	959	1 046	/
Blois	821	788	830	1 252	+ 34,4

Source : Cour des comptes d'après SDSE

En ce qui concerne les affaires familiales, excepté Blois et de Carpentras, tous les tribunaux judiciaires connaissent en 2020 une augmentation très sensible de leur stock. Les effets de la crise apparaissent assez nets d'autant que la procédure orale n'a pas permis l'utilisation de la procédure sans audience.

Tableau n° 33 : évolution des stocks du contentieux des affaires familiales des tribunaux judiciaire (hors référés) depuis 2017

Nombre d'affaires	Décembre 2017	Décembre 2018	Décembre 2019	Décembre 2020	Évolution en %
Paris	7 425	7 688	7 764	8 485	+ 14,3
Marseille	6 169	6 230	6 534	7 149	+ 15,8
Bobigny	8 396	8 977	10 591	10 911	+ 30,2
Nanterre	6 284	6 482	6 994	7 359	+ 17,1
Aix-en-Provence	3 080	2 971	3 217	3 473	+ 12,7
Carpentras	1 255	1 211	1 136	1 054	- 16
Besançon	2 070	2 213	2 315	2 596	+ 25,4
Bastia	589	594	647	725	+ 23
Blois	1 628	1 585	1 597	NC	/

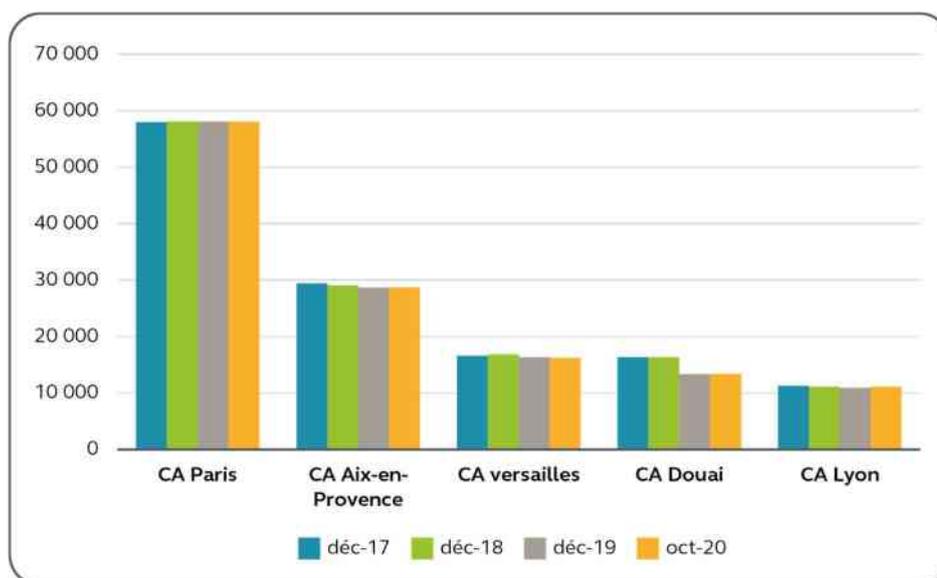
Source : Cour des comptes d'après SDSE

Les cours d'appels

L'évolution des stocks des cours d'appel, très contrastée, n'est pas sans lien avec le niveau de recours à la procédure sans audience pendant la crise sanitaire.

Alors que les cours d'appel les plus importantes sont celles qui ont connu la réduction d'activité la plus forte tous contentieux civils confondus, l'effet de la crise, au 31 octobre 2020 apparaît assez neutre sur le niveau de leurs stocks. La procédure étant écrite devant la cour d'appel, le recours à la PSA a été facilité. Plusieurs cours d'appel se sont très tôt approprié cette possibilité offerte par les ordonnances.

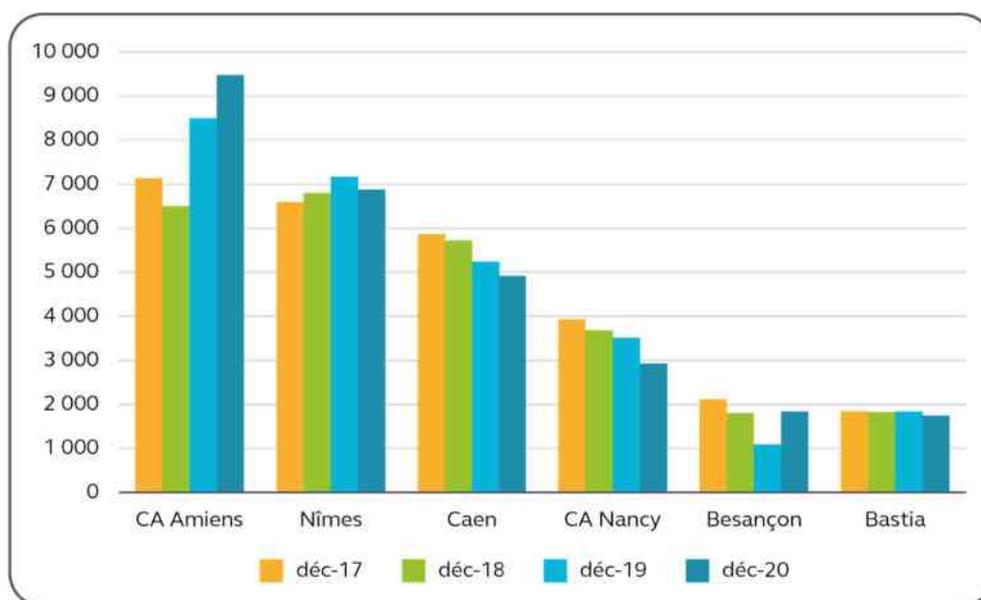
Graphique n° 24 : évolution du stock des affaires civiles tous contentieux confondus des cours d'appel entre 2017 et 2020



*Les données de ces cours d'appel à fin décembre 2020 n'étaient pas disponibles à la date de rédaction du rapport

Source : Cour des comptes d'après les données SDSE

Le graphique relatif aux cours d'appel de moindre taille ci-dessous montre des effets contrastés de la crise sanitaire. À Besançon, la crise sanitaire interrompt une dynamique de résorption des stocks amorcée en 2017. À Amiens, elle contribue à l'aggravation d'une évolution particulièrement dynamique du stock d'affaires depuis 2018. Pour les cours d'appel de Bastia, Nîmes, Nancy et Caen, la crise n'a pas empêché la poursuite de la réduction de leur stock, amorcée depuis 2017.



Source : Cour des comptes d'après SDSE

Les tribunaux de commerce

Le tableau ci-dessous retrace depuis 2017 l'évolution des stocks de dossiers des tribunaux de commerce ayant l'activité la plus importante. Leur situation apparaît beaucoup moins favorable que ce que la communication sur leur niveau d'activité et l'usage de la visioaudience pendant la crise sanitaire laissait entrevoir. En effet, les stocks d'affaires de contentieux général sont en augmentation.

Au plan national, l'augmentation du stock des tribunaux de commerce entre 2019 et octobre 2020 est de l'ordre de 4 %. Avec un peu plus de profondeur d'analyse, il apparaît que le stock des tribunaux de commerce les plus importants se dégradent depuis plusieurs années. Ainsi, avec 40 430 affaires au 31 décembre 2020, le stock du tribunal de commerce de Paris est en augmentation continue depuis 2017 (+20,6 %). La crise sanitaire a aggravé une situation déjà critique. Les tribunaux de Nice, Bordeaux, et Nanterre connaissent une hausse de leur stock considérable, respectivement 32,6 %, 27,7 % et 27,7 %. Si les effets de la crise sanitaire sur les relations et litiges commerciaux ont été différés grâce aux mesures de soutien économique du Gouvernement, un rebond des contentieux n'est pas à exclure. Dans ces conditions, ces tribunaux pourraient rencontrer des difficultés majeures d'absorption d'un contentieux appelant pourtant une certaine réactivité de la part des juridictions consulaires. L'évolution des stocks des tribunaux devrait retenir l'attention de la direction des services judiciaire et de la direction des affaires civiles et du sceau.

Tableau n° 34 : évolution des stocks d'affaires de contentieux général des tribunaux de commerce depuis 2017

	Décembre 2017	Décembre 2018	Décembre 2019	Décembre 2020	Évolution En%
TC Nice	1 764	1 904	2 050	2 337	+ 32,5
TC Bobigny	1 772	2 080	2 120	2 083	+ 17,5
TC Versailles	1 884	1 869	2 041	2 169	+ 13,3
TC bordeaux	2 266	2 453	2 663	2 895*	+ 27,7
TC Pontoise	2 513	2 690	2 833	3 037	+ 20,8
TC Toulouse	3 946	3 937	3 974	4 266	+ 8,1
TC Nanterre	5 846	6 419	6 933	7 468	+ 27,7
TC Lyon	9 513	9 835	10 371	10 565	+ 11
TC Marseille	22 003	22 142	22 351	22 727	+ 3,3
TC Paris	33 526	35 584	37 858	40 430	+ 20,6

*Données d'octobre 2020

Source : Cour des comptes d'après SDSE

Les conseils de prud'hommes

Malgré une quasi-absence d'activité pendant le confinement, la crise sanitaire n'a pas pour l'heure aggravé les stocks des CPH de Paris, Bobigny et Lyon. La procédure sans audience a été proposée aux avocats pour l'ensemble des dossiers de départition renvoyés pendant le confinement.

Tableau n° 35 : évolution du stock des conseils de prud'hommes depuis 2017

	Décembre 2017	Décembre 2018	Décembre 2019	Décembre 2020	Évolution en %
CPH Paris	18 385	14 450	14 671	15 513	- 15,6
CPH Bobigny	8 747	7 683	8 136	8 175	- 6,5
CPH Lyon	8 331	7 989	7 847	8 333	/
CPH Marseille	3 845	3 563	3 832	4 214	+ 9,6

Source : Cour des comptes d'après SDSE

2.2.2 Les stocks en matière pénale

Les tribunaux correctionnels

L'analyse des stocks de certains tribunaux montre que les possibilités de réorientation des dossiers, qui initialement avaient fait l'objet de poursuites, ont été pleinement utilisées (cf. chapitre II-III-A). Grâce à cette mesure de régulation, les stocks de certains tribunaux affichent une baisse sensible. Le tribunal correctionnel de Paris a ainsi vu son stock diminuer de 6,2 % et celui de Bobigny de 12,7 %. Toutefois, la diminution générale des stocks dissimule la réalité de la situation. Alors que les réorientations n'ont porté que sur des dossiers de faible gravité, les dossiers restant à juger devant les tribunaux correctionnels sont désormais les plus complexes et les plus lourds. Par ailleurs, pendant le confinement, les magistrats du parquet et

les juges d'instruction ont clôturé leurs dossiers d'information judiciaire, augmentant d'autant le nombre de dossiers en audier. Là encore, l'absence de vision qualitative de ces stocks constitue une lacune dans la gestion des moyens, tant pour les chefs de juridictions que pour la chancellerie.

Aggravée par la crise sanitaire, la situation du tribunal de Marseille a été signalée par la procureure générale près la cour d'appel Aix-en-Provence comme étant très préoccupante s'agissant d'une juridiction interrégionale spécialisée saisie de dossiers complexes en matière économique et financière et de criminalité organisée mais aussi d'un tribunal à compétence élargie en matière de santé publique et d'accidents collectifs.

Tableau n° 36 : évolution des stocks des tribunaux correctionnels depuis 2018

	2018	2019		2020	
	au 31/12	au 31/12	au 30/03	au 30/06	au 31/07
<i>TJ Blois</i>	1 144	1 141	1 165	1 084	951
<i>TJ Bobigny</i>	6 353	6 673	7 025	7 240	7 149
<i>TJ Carpentras</i>	649	690	686	663	653
<i>TJ Paris</i>	11 644	12 191	12 515	10 892	10 917
<i>TJ Aix-en-Provence</i>	2 991	2 902	2 716	2 388	2 103
<i>TJ Marseille</i>	3 464	4 037	4 239	3 987	3 836
<i>TJ Blois</i>	1 144	1 141	1 165	1 084	951

Source : Réponse au questionnaire parlementaire, PLF 2021 – ministère de la justice

Les cours d'appel n'ont pas pu bénéficier des possibilités de réorientation des dossiers que les tribunaux judiciaires ont pleinement utilisées. La situation de certaines chambres des appels correctionnels, pour lesquelles la cour n'a pu obtenir de données au niveau national, est assez défavorable. Ainsi, pour la cour d'appel de Paris, la crise sanitaire a mis un terme à une dynamique de réduction des stocks amorcée en 2019.

Tableau n° 37 : évolution du nombre de dossiers en stock devant les chambres des appels correctionnels de la cour d'appel de Paris

Date	Nombre de dossiers en stock
30/09/2019	8 016
30/03/20	6 996
30/05/20	7 285
30/09/20	7 407

Source CA Paris

Les chambres de l'instruction des cours d'appel

En l'absence de données statistiques pour chaque chambre de l'instruction, il n'a pas été possible de retracer l'état des stocks pour chaque cour d'appel. En effet, alors qu'avec la grève des avocats et les effets du confinement, le contentieux de la détention provisoire a été démultiplié entre janvier et mai 2020, les dossiers dits de fond, qui sont les plus complexes, n'ont pu être traités. La situation de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris mérite d'être soulignée. Entre septembre 2019 et septembre 2020, le nombre de dossiers en stock a augmenté de 50 % et s'élève à 4 019 dont 354 sont des dossiers de terrorisme (soit une hausse de 146 % sur la même période). Au plan qualitatif, le stock est ainsi plus lourd à gérer avec des dossiers par nature plus complexes. Cette situation induit un allongement des délais d'examen des dossiers et une politique de priorisation assez fine pour identifier les dossiers les plus prioritaires.

Tableau n° 38 : évolution du stock de la chambre de l'instruction de Paris (janvier 2019-septembre 2020)

	Janvier		Septembre		Évolution		
	2019	2020	2019	2020	Janvier 2019/2020	Septembre 2019/2020	Janvier 2019/Septembre 2020
Stock affaires	2 164	3 098	2 680	4 019	+ 43,2 %	+ 50 %	+ 86 %
<i>dont terrorisme</i>	66	182	144	354	+ 118,2 %	+ 146 %	+ 437,4 %

Source : Cour des comptes d'après données de la cour d'appel de Paris

À la fin de l'année 2020, plusieurs chambres de l'instruction se trouvent dans des situations difficiles. Ainsi, au 30 septembre 2020, la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Colmar avait doublé le nombre de dossiers en stock par rapport à 2019 (120 contre 66 en 2019). De même, à Aix-en-Provence, malgré la fixation d'un plus grand nombre de dossiers aux audiences depuis le mois de mai (17 contre 8/9 en temps normal), les chefs de cour ont sollicité la création d'un poste de président supplémentaire.

Les cours d'assises

Depuis plusieurs années déjà, l'examen de l'activité des cours d'assises laisse constater une baisse de leur capacité de jugement, une augmentation sensible des stocks depuis 2014 et une hausse du taux d'appel. Avec, depuis la grève des avocats et la crise sanitaire, l'activité des cours d'assises a été fortement perturbée, conduisant à l'aggravation de situations déjà tendues. Au cours de la présente enquête, plusieurs cours d'appel ont tenu à souligner une situation particulièrement préoccupante, étant précisé que le ministère ne dispose pas de données consolidées sur les stocks des cours d'assises.

Le stock des affaires des cours d'assises du ressort de la cour d'appel de Paris est passé de 323 dossiers en 2019 à 408 fin 2020, soit une augmentation de 26,3 %. Les effets conjugués de la grève des avocats et de la crise sanitaire ont diminué la capacité de jugement des cours d'assises du ressort d'environ 20 %.

Pour les cours d'assises du ressort de la cour d'appel de Montpellier, au 12 mars, le stock était de 159 dossiers contre 175 en décembre 2020 alors que leur capacité de jugement est d'environ 85 à 90 arrêts par an. Le procureur général de la cour d'appel de Montpellier a appelé dès le 12 mars 2020 l'attention de la garde des sceaux sur la situation de « *saturation* » des cours d'assises de son ressort.

Les cours d'assises du ressort de la cour d'appel de Pau affichent un stock au 31 décembre 2019 de 35 dossiers. Alors que la capacité de jugement des cours d'assises est de 33 affaires en moyenne par an, on dénombrait en septembre 46 dossiers en stock en septembre et ce malgré le délestage opéré sur la cour criminelle, expérimentée depuis juin 2020 à Pau, a pris en charge 18 dossiers qui doivent être jugés.

Cette situation emporte des conséquences et des risques sur le fonctionnement de la justice criminelle : des délais d'audiencement pour les accusés libres particulièrement longs, les détenus étant jugés en priorité ; une incompréhension des victimes qui doivent attendre plusieurs années le jugement de leur dossier et enfin des risques de remise en liberté des accusés détenus non jugés dans les délais.

Annexe n° 6 : éléments de comparaison internationale sur l'activité des juridictions pendant la crise sanitaire

Regard comparé sur l'activité des juridictions

En Allemagne, afin de faciliter le renvoi des procédures civiles non-urgentes, les juges ont été invités par les ministères de la justice des Länder à avoir une interprétation très extensive des dispositions du code de procédure civile permettant déjà aux parties de solliciter l'allongement de certains délais légaux. Les ministères de la justice des Länder ont formulé un certain nombre de recommandations à destination des autorités judiciaires afin de les inviter à limiter la tenue des audiences publiques, tout en rappelant qu'une décision de renvoi relève de l'appréciation souveraine des juridictions.

En Espagne, le ministère de la justice a équipé juges, procureurs et administration de la justice de 4 000 équipements de télétravail afin d'assurer la continuité de leur activité pendant la phase de confinement de la pandémie de coronavirus. En outre, des mesures d'urgence ont été mises en place pour garantir la fourniture du catalogue des services numériques aux juridictions. Les juges de garde ont recouru massivement à la visioconférence, *via* Skype et Whatsapp le cas échéant, pour interroger les personnes détenues. Le Tribunal supérieur de justice d'Andalousie a d'ailleurs validé le recours à ce type de moyens non sécurisé.

En Italie, certains tribunaux ont mis en place un mécanisme dérogatoire pour permettre la transmission des actes judiciaires exclusivement par voie numérisée afin d'éviter au maximum les contacts physiques entre les personnels et faciliter le travail des magistrats depuis leur domicile. Un protocole a été élaboré en ce sens à Milan pour les procédures urgentes - seules maintenues durant la période de confinement -, aux fins de permettre la transmission dématérialisée des actes et de réduire les contacts physiques entre les personnels de la juridiction tout en facilitant le travail des magistrats depuis leur domicile.

Au **Royaume-Uni**, en matière civile, le recours à la visio-conférence a été largement encouragé et tous les moyens ont été mis en œuvre pour accroître la capacité du système : débloquent le *justice video service* afin qu'il puisse fonctionner avec des ordinateurs extérieurs au ministère, accroître le nombre d'audiences pouvant être tenues simultanément en ligne - de 100 à 500 -, recourir aux systèmes d'audioconférence (*Bt meet me*) et développer l'utilisation de Skype for business. À compter du 30 mars et jusqu'à fin mai, sur les 370 cours que compte le pays : 175 cours sont restées ouvertes pour traiter les contentieux essentiels dans des conditions « ordinaires » (comparution en personnes et présence du juge) ; 124 cours ont été fermées au public mais ont continué à accueillir juges et greffiers pour qu'ils puissent y travailler ; 89 cours ont été fermées.

En Serbie, les instructions émises par le ministère de la justice concernant l'activité en « mode dégradé » des juridictions et des bureaux des procureurs en situation d'état d'urgence visaient à encourager l'ensemble des chefs de parquets et de juridictions, y compris les juridictions commerciales, à édicter des règles sanitaires, à limiter la présence des personnels judiciaires dans les juridictions et bureaux des procureurs, en privilégiant le télétravail

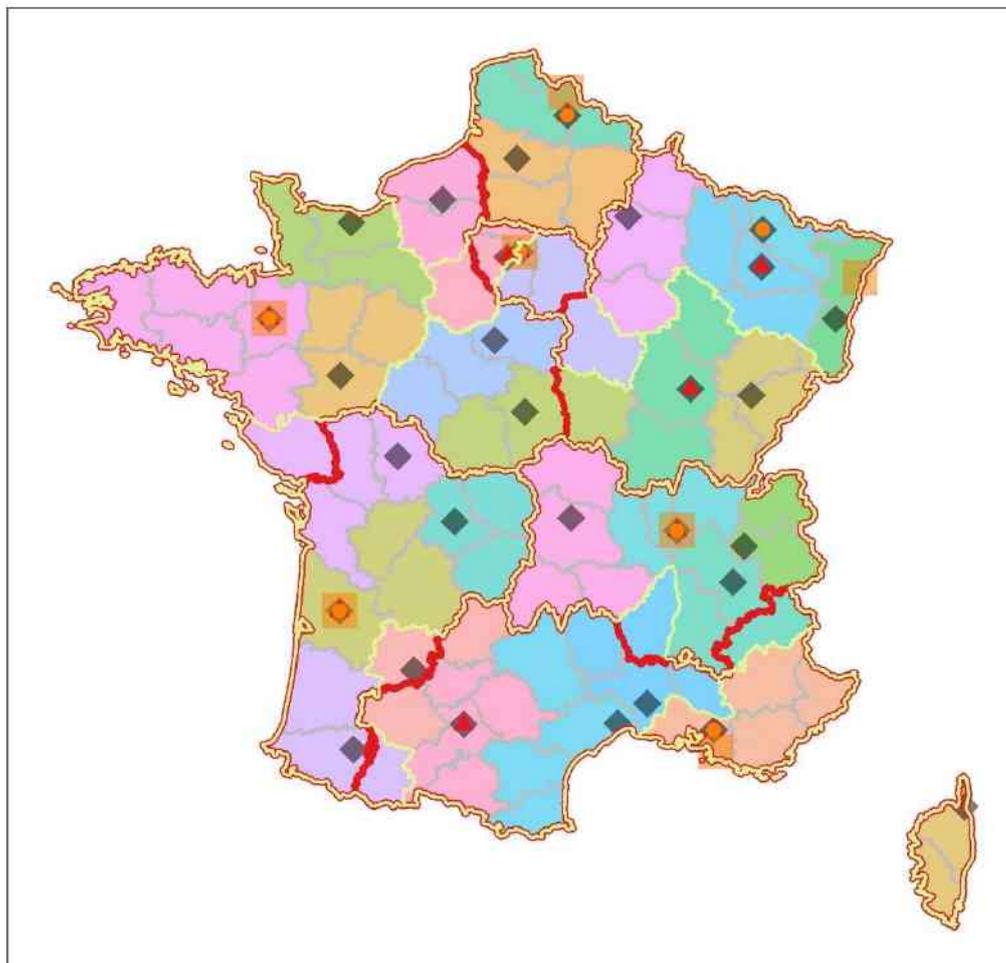
En Estonie, en raison de l'avancée du pays en matière d'e-justice (transmission de pièces par voie numérique, équipement numérique des tribunaux et de l'administration pénitentiaire), il n'a pas été nécessaire d'adopter de nouvelles mesures afin de favoriser le télétravail dans le domaine de la justice. Le personnel des tribunaux est en mesure de mener à bien la plupart des procédures écrites depuis son domicile grâce au dossier judiciaire numérique. Le nombre de salles équipées pour les visioconférences a été augmenté afin d'accroître la capacité des tribunaux et des établissements pénitentiaires à traiter les affaires par visioconférence.

Annexe n° 7 : carte des risques métier du ministère de la justice

Carte des risques stratégiques (hors risques financiers)			
N°risque	Libellé du risque	Criticité* (1 à 5)	Maîtrise* (1 à 5)
R1	Dérive des programmes et projets SI (défaut d'anticipation des besoins et pilotage, y compris des marchés)	5	2
R2	Risques psychosociaux	5	2
R3	Non pérennité du casier judiciaire national	5	2
R4	Non mise en œuvre des mesures du bloc peine (défaut d'appropriation)	5	2
R5	Difficultés dans la mise en œuvre du plan de recrutement	5	3
R6	Non appropriation des nouvelles pratiques dans le cadre de la mise en œuvre des réformes et du PTN	5	3
R7	Rupture de la prise en charge des publics placés sous main de justice entre milieu fermé et milieu ouvert	5	3
R8	Difficultés dans la mise en œuvre de la fusion des TI / TGI et du principe de spécialisation	5	3
R9	Dysfonctionnement ayant pour conséquence une remise en liberté indue ou une détention arbitraire	5	4
R10	Difficultés dans l'anticipation et la gestion des impacts organisationnels et procéduraux liés à la réforme de l'ordonnance de 1945	4	2
R11	Défaillance dans la sécurisation du SI	4	2
R12	Manque de lisibilité externe de l'action du ministère	4	2
R13	Difficultés dans la structuration du pilotage et de la gestion des services déconcentrés et juridictions	4	2
R15	Défaut de mise en œuvre de l'approche de sécurité et de sûreté par les risques, notamment pénitentiaire	4	3
R16	Défaillance du dialogue social (dont risque social)	4	3
R17	Difficultés à sécuriser les décisions politiques (délais, conformité juridique ou réglementaire)	4	4
R18	Difficultés à assurer l'organisation et la coordination de l'équipe autour du magistrat	3	2
R19	Défaillance dans le pilotage du secteur associatif	3	2
R20	Manque d'indicateurs de suivi des activités et d'outils décisionnels	3	3
R21	Défaut d'entretien et de maintien de l'immobilier en conditions de fonctionnement	3	3
R22	Difficulté à prévenir les suicides en détention		
R23	Difficulté dans la détection, le signalement et le traitement des situations de radicalisation ayant pour conséquence un passage à l'acte violent (agents et publics)		
R24	Défaillance dans la prise en charge des victimes d'attentats		
R25	Défaillance dans la prise en charge des mineurs par les CEF		

*Nouveaux risques identifiés
par le directeur de cabinet -
en cours de validation*

Annexe n° 8 : superposition des cartes judiciaires et administratives



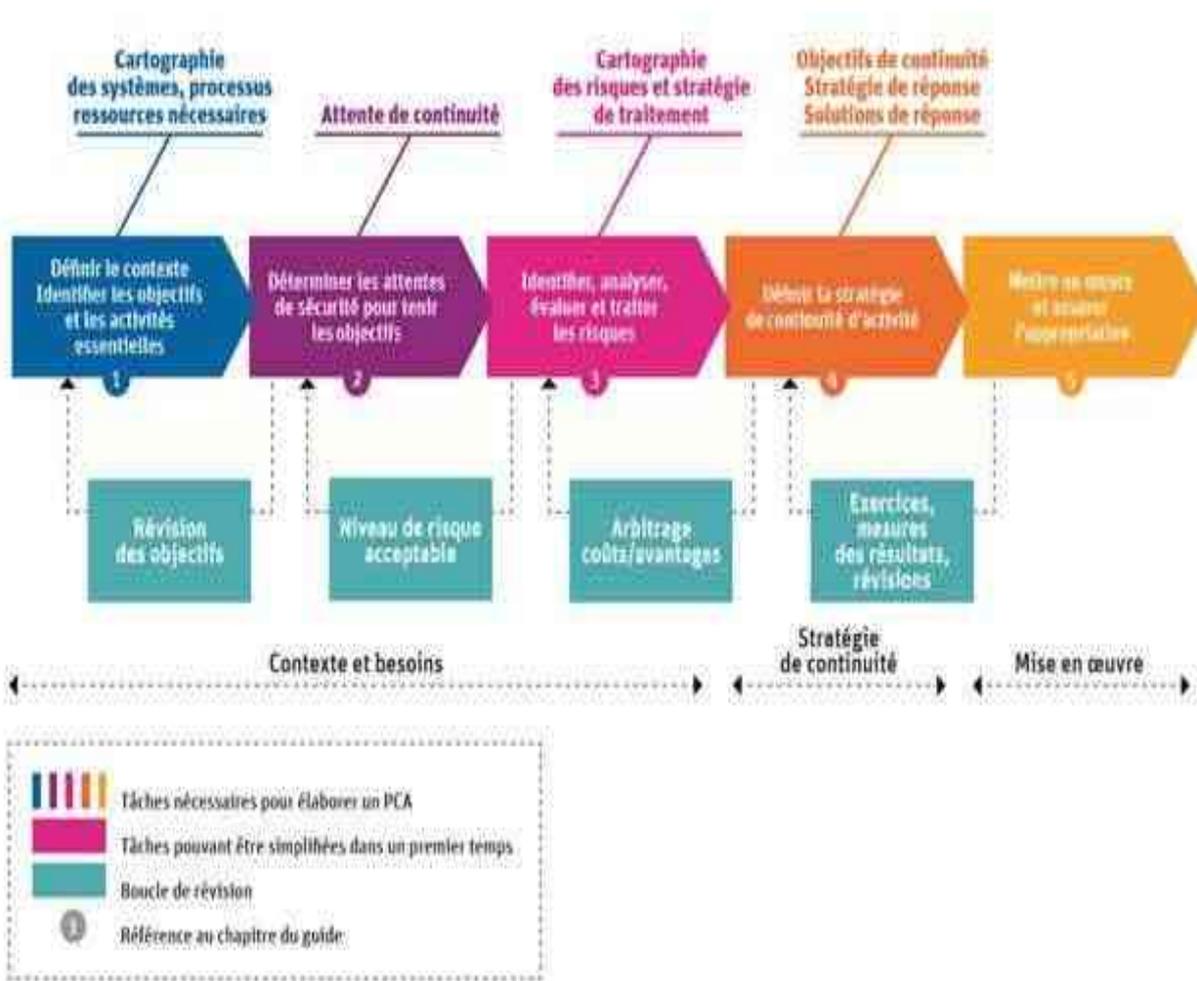
Chefs-lieux ▲ BOP ◆ Cours d'appel ■ Préfet zone DS ● Zone DS

Périmètres Juridiques □ BOP □ Zone de DS

Sources : Cour des comptes d'après données du ministère de la justice

Annexe n° 9 : démarche d'élaboration des plans de continuité d'activité

DÉMARCHE D'ÉLABORATION D'UN PLAN DE CONTINUITÉ



Source : SGDSN

Annexe n° 10 : comparaison du périmètre des missions essentielles des PCA-type élaborés par la DSJ en mars en août 2020

	Missions essentielles visées par le PCA type du 2 mars 2020	Missions essentielles du PCA type révisé d'août 2020
Dispositifs d'accueil dans les TJ, CA, TC et CPH	Non prévu	Maintien des dispositifs d'accueil par le biais d'accueil sur rendez-vous et/ou la mise en place d'une permanence courriels et téléphone pour renseigner les justiciables
	Non prévu	Maintien d'une permanence dans les bureaux d'exécution des décisions de justice
	Non prévu	Maintien d'une permanence dans les bureaux d'aide juridictionnelle
Contentieux pénal	Non prévu	Enregistrement des procédures au bureau d'ordre des parquets
	Audiences cours d'assises	Jugement des affaires criminelles
	Les audiences correctionnelles et audiences de comparution immédiate	Jugement des affaires correctionnelles : comparutions immédiates, audiences avec détenus, traitement prioritaire des infractions intrafamiliales et des contentieux sensibles au regard du contexte local
	les présentations devant le juge d'instruction et le juge des libertés et de la détention	Présentations devant le juge d'instruction et le juge des libertés et de la détention
	Les audiences du juge de l'application des peines	Audiences du juge de l'application des peines
	Les permanences au tribunal pour enfants, l'assistance éducative d'urgence les audiences du juge pour enfant	Pour les mineurs : - au pénal : jugement des procédures dans lesquelles un mineur est détenu, placé au pénal ou sous contrôle judiciaire - en assistance éducative : audiences urgentes notamment pour les mesures de placement, mesures arrivées à échéance et éventuellement prorogées pour le renouvellement desquelles les parents n'ont pas donné leur accord; - nouvelles requêtes ou retours de mesure d'investigation) préconisant des placements ou mesure de milieu ouvert renforcée
	Les permanences du parquet (déferrements, mise à exécution de peines)	Les permanences du parquet (déferrements, mise à exécution de peines)
	La réception des actes d'appel	La réception des actes d'appel
Contentieux civil	Non prévu	Traitement des messages reçus par le biais du RPVA
	Les référés devant le tribunal judiciaire visant l'urgence, et les mesures urgentes relevant du juge aux affaires familiales (immeubles menaçant ruine, éviction conjoint violent dans le cadre d'une ordonnance de protection, etc.)	Procédures/demandes présentant un degré d'urgence devant le président du tribunal judiciaire (TJ) et le juge des contentieux de la protection (JCP) : référés, requêtes (ex : autorisation judiciaire pour les dons organes), demandes relatives au contentieux des funérailles, contentieux du surendettement (examen des demandes de suspension des voies d'exécution)
	Non prévu	Demandes urgentes relevant de la compétence du tribunal judiciaire : assignation à jour fixe procédure accélérée au fond, demandes urgentes devant le juge de la mise en état, demandes enfermées dans des délais très courts ou particulièrement sensibles au regard de la nature des droits concernés (ex : contestations introduites pour le compte des personnes handicapées, afin de faciliter leur admission dans un établissement adéquat ou autorisation en justice de passer seul un acte pour lequel le consentement d'un coindivisaire serait nécessaire si le refus de celui-ci met en péril l'intérêt commun ...)

	Missions essentielles visées par le PCA type du 2 mars 2020	Missions essentielles du PCA type révisé d'août 2020
	Les audiences auprès d'un juge des libertés et de la détention civil (hospitalisation sous contrainte, rétention des étrangers)	Procédure devant le juge du contentieux de la protection, juge des tutelles : ouverture d'une mesure de protection, renouvellement des mesures arrivant à échéance ; requêtes urgentes
	Non prévu	Procédure devant le juge de l'exécution : contestations de mesures d'exécution forcée et, au-delà, les requêtes au juge de l'exécution urgentes ou ayant des incidences économique-sociales (ex demande de mainlevée d'une saisie-rémunération)
	Les référés prudhommaux	Les référés prudhommaux
	Non prévu	Contentieux économiques devant le tribunal de commerce et le tribunal judiciaire : traitement des difficultés des entreprises, désignation d'un mandataire ad hoc, d'un conciliateur, d'octroi de délais de paiement et relatives aux accords issus de ces procédures, des demandes d'ouverture d'une procédure collective, d'arrêt ou de modification d'un plan de sauvegarde ou de redressement ou d'arrêt d'un plan de cession d'une entreprise, ou de cession d'une entreprise à enjeux sociaux, réception des dépôts de bilan, procédure amiable de prévention, ainsi que celles relatives au règlement amiable agricole et l'application des dispositions dérogatoires des ordonnances n° 2020-341 du 27 mars et 2020-596 du 20 mai 2020
	Non prévu	Formalités du registre du commerce et des sociétés : traitement des formalités de publicité, et des demandes d'immatriculation et inscription d'office
	Non prévu	Permanence parquet civil

Annexe n° 11 : plan de continuité d'activité de la Cour de cassation

Le PCA sanitaire de la Cour de cassation a pour objectifs de maintenir la continuité de son activité juridictionnelle dans l'hypothèse de la dégradation de la situation sanitaire résultant de l'épidémie de covid 19.

Au-delà de la composition de la cellule de crise et des modalités de mise en œuvre des mesures de protection, les dispositions autour de l'organisation de l'activité apparaissent intéressantes. Elles prévoient des missions essentielles mais aussi une liste d'autres missions classées par ordre de priorité à maintenir en mode dégradé.

1- L'organisation de l'activité

L'objectif principal pour la Cour de cassation est de maintenir l'activité au niveau le plus élevé possible malgré un absentéisme important (25 % pendant 8 à 12 semaines, jusqu'à 40 % pendant 2 semaines)

- en assurant impérativement les missions essentielles et si possible les autres missions classées par ordre de priorité ;
- en mettant en œuvre des mesures de protection du personnel ;
- en limitant autant que possible la propagation du virus au sein de l'organisation.

Le maintien des activités essentielles est déclenché dès lors que la reprise de l'épidémie a un impact sur le fonctionnement normal de la juridiction en raison notamment de l'impossibilité pour les magistrats et fonctionnaires d'assurer leur service (gardes d'enfants, situation de vulnérabilité, difficultés à se rendre sur le lieu de travail, impossibilité de recourir au télétravail etc.).

2- La définition des missions essentielles (nature de l'activité et personnes responsables)

Nature de l'activité	Responsables de l'activité (fonctions)
Courrier	Direction des greffes- service courrier, Cabinet de la première présidence et du parquet général
Chauffeurs	Secrétariat première présidence
QPC incidentes ou résultant d'une transmission des juridictions du fond	Présidents de chambre
Demande d'avis ou ayant fait l'objet d'une réduction des délais (1009)	Présidents de chambre et service des procédures
Dossiers à délais (détention provisoire et MAE)	Président de la chambre criminelle
Extradition	Président de la chambre criminelle
Requêtes en dessaisissement – article 665 CPP	Cabinet de la première présidence : service des procédures et cabinet du procureur général
De manière générale, toute requête présentant un caractère d'urgence : requêtes dont l'absence de traitement rapide serait susceptible de provoquer, de graves conséquences sur l'ordre public, les droits des parties ou le bon fonctionnement du service de la justice.	Cabinet de la première présidence : service des procédures et cabinet du procureur général
Enregistrement constitutions + mémoires personnels, ampliatifs	Direction des greffes- Greffe criminel
Audiencement des dossiers civils et pénaux	Direction des greffes – chambres civiles Parquet général – service pénal
Audiences	Présidents de chambre
Mise en forme de la décision	Direction des greffes- Greffe des arrêts
Accueil	Direction des greffes – Secrétariat de la première présidence
Entretien et maintenance bâtementaire	Service administratif et de gestion budgétaire- service exploitation et maintenance
Sécurité incendie, sureté	BSPP, CA Paris et COMILI
Appui documentation, études, analyse juridique	Service de la documentation, des études et du rapport
Gestion des traitements	Direction des greffes-service des traitements
Sauvegarde et maintien en disponibilité du système d'information de la Cour	SAGBI- service informatique
Assistance aux utilisateurs, remplacement équipements	SAGBI- service informatique
Activités exécution budgétaire (traitement des commandes, paiements, demandes, marchés publics)	SAGB
Communication institutionnelle	Première présidence et parquet général – service communication

3- Une liste des autres missions à poursuivre en mode dégradé

Pour chaque service de la Cour de cassation (parquet général, première présidence, service informatique...) figure un tableau reprenant la liste des activités à maintenir classées par ordre de priorité, les possibilités et les contraintes de télétravail les concernant ainsi qu'une identification des personnes ressources mentionnant pour chaque agent l'existence de contraintes de transport, d'enfants en bas âge ou scolarisés et un suppléant.

Annexe n° 12 : principaux éléments d'information relatifs au PTN

À travers les différents supports de la comitologie du plan sont détaillés les objectifs stratégiques du PTN d'un montant total de 530 M€ dont le schéma directeur numérique devait permettre de consolider le portefeuille de projets et définir les priorités à partir d'une consultation nationale des agents, des professionnels de la justice et des communautés d'utilisateurs, des chantiers de la justice⁷⁹, et des conséquences en matière de systèmes d'information des travaux réalisés dans le cadre d'Action publique 2022.

Les tableaux ci-dessous retracent les axes, comités thématiques et grands projets du plan :

Tableau n° 39 : les axes stratégiques du plan de transformation numérique et leur poids financier prévisionnel relatif

Axes stratégiques du PTnM	Part prévisionnelle des investissements
Axe 1 : La consolidation d'un socle technique largement insuffisant (réseaux, serveurs, moyens de communication mobiles sécurisés...)	30 % à 40 %
Axe 2 : Les évolutions applicatives intégrant des modes de développement plus agiles et les opportunités de l'État plateforme, pilotées dans le cadre d'une gouvernance renouvelée, associant largement les communautés d'utilisateurs	60 % à 70 %
Axe 3 : L'accompagnement au changement et le soutien aux utilisateurs, aussi bien interne au ministère qu'interlocuteurs de ce dernier	

Source : Plan de transformation numérique ministériel version du 17 juillet 2018

⁷⁹ Les chantiers de la justice lancés en octobre 2017 étaient au nombre de 5 : la transformation numérique, l'amélioration et la simplification de la procédure pénale, l'amélioration et la simplification de la procédure civile, l'adaptation de l'organisation territoriale, le sens et l'efficacité des peines. Chaque chantier, coordonné par deux personnalités, devait permettre une concertation et des propositions en vue de l'élaboration de la loi de programmation.

Tableau n° 40 : liste des comités thématiques du PTN

Comité thématique	Axe	Périmètre
CT1 - Infrastructures & environnement de travail	1	Infrastructures : réseaux, hébergement Environnement de travail : terminaux et services du quotidiens (dont messagerie) Socle de confiance : IGC /identification/authentification dont carte agent, échanges, traçabilité réseau
CT2 - Plateforme numérique de la Justice	2	Usine digitale (dont outillage des lignes de production), Socle de confiance : stockage, archivage, signature, gestion des identités et des accès (annuaire), traçabilité métier probante Outils collaboratifs Outillage du support SI aux utilisateurs
CT3 – Administration des données, Intelligence artificielle, décisionnel et légistique	2	Administration des données : mise en œuvre de la stratégie des données (AGD, RGPD/DPO), gouvernance, données de référence (SRJ), ouverture, réutilisation Veille et études d'impacts Élaboration de la norme Pilotage & contrôle (dont décisionnel)
CT4 - Gestion des ressources et des supports administratifs	2	Ce comité traite des éléments transverses à la chancellerie, des aspects transverses de la gestion des établissements et des juridictions. Il ne couvre pas les ressources et supports spécifiques à un réseau. Ressources : humaines, financières, immobilières, mobilières... Supports administratifs : moyens généraux (gestion du courrier...), sécurité, documentation et connaissance (intranet...), affaires juridiques, achat, ...
CT5 - Personnes placées sous main de la justice (PPSMJ)	2	Gestion des établissements pénitentiaires Aspects spécifiquement pénitentiaire de la gestion des établissements et des services à la personne Renseignement pénitentiaire Justice des mineurs et protection judiciaire de la Jeunesse Aspects civil et pénal de la justice des mineurs Enjeux spécifiques de la gestion des établissements PJJ
CT6 - Pénal	2	Procédure pénale : Instruction, décision... Mémorisation des décisions de justice Gestion des PPSMJ et de leur parcours en milieu ouvert ou fermé Aides aux victimes Activités des bureaux de la DACG (hors élaboration de la norme)
CT7 - Civil	2	Justice civile, sociale et commerciale Gestion des moyens spécifiques aux juridictions (audiencement, signalétique, suivi des affaires, ...) Accès au droit Activités des bureaux de la DACS (hors élaboration de la norme)
Sans comité technique identifié	3	Transformation numérique

Tableau n° 41 : principales réalisations de l'axe 1 relatif aux infrastructures

Équipements	Fin 2017	Janvier 2021
Sites équipés en fibre optique	198	979
Capacité de connexion à distance	2 500	30 000
Ordinateurs portables	7 500	38 000
Ponts audio	0	200
Visioconférence	1 380	2 500
Bornes Wifi	433	1 462
Smartphones sécurisés	0	4 200
Juridictions civiles ayant accès en ligne à leur logiciel métier	0	146

Source : secrétariat général du ministère de la justice

Tableau n° 42 : population concernée par les huit projets majeurs du PTN – CSTN du 9 novembre 2020

Projet	Agents des services judiciaires	AgentsDAPs	Agents de la PJJ	Personnes placées sous main de justice	Professions de justice	Justiciables et victimes	Assoc	Enquêteurs
Bracelet anti-rapprochement	X	X		X		X		X
Portalis	X				X	X		
PPN	X	X	X			X		X
Travaux d'intérêt général (TIG 360)	X	X	X		X		X	
Gestion suivi des mineurs (Parcours)	X	X	X	X	X		X	
Numérique en détention		X		X				
Système d'information de l'aide juridictionnelle	X				X	X	X	
Système d'information des victimes et catastrophes d'attentat	X					X	X	X

Source : Cour des comptes d'après CSTN du 9 novembre 2020

Tableau n° 43 : échéances prévisionnelles et actualisées des blocs du projet Portalis

	Bloc Portalis	Échéance prévue initialement	Échéance actualisée / réalisée
Front office	Portail du justiciable	Décembre 2018	Août 2019
	Saisine justiciable	Mars 2019	<i>1^{er} semestre 2021</i>
	Saisine auxiliaire	Décembre 2019	<i>1^{er} semestre 2021</i>
Back office	Portail du SAUJ	Décembre 2018	2019
Application cœur de métier	Portail CPH	Décembre 2019	<i>1^{er} semestre 2021</i>
	Portail TI	Juin 2020	<i>Non communiqué</i>
	Portail TGI	Septembre 2020	<i>Non communiqué</i>
	Portail CA	Février 2021	<i>Non communiqué</i>

Source : Cour des comptes d'après données reconstituées des différents CSTN

Synthèse des décisions prises lors du CSTN du 9 novembre 2020

Le CSTN du 9 novembre 2020 avait pour objectif de dresser un bilan objectif du plan débuté en 2017 en y intégrant les enseignements de la crise sanitaire et les priorités pour 2021 et 2022.

De nouveaux principes sont définis :

« - *Ne pas chercher la perfection mais sélectionner avec pragmatisme les projets qui facilitent le quotidien des uns et des autres.*

- *Il est demandé un recentrage des grands projets du numérique sur la justice du quotidien, sur le bénéfice immédiat pour le justiciable. Les trajectoires doivent être corrigées pour éviter la dispersion et la non atteinte de cet objectif.*

- *Les projets doivent avoir un objectif de résultats visibles en 2021.*

- *Une meilleure collaboration entre directions métiers d'une part, et entre maîtrises d'ouvrage et maîtrises d'œuvre doit être recherchée.*

- *Concernant l'axe 3, à savoir la conduite du changement, il est nécessaire de regarder comment soutenir et accompagner les utilisateurs de cette justice numérique sans provoquer de nouvelles fractures parmi nos agents ».*

Annexe n° 13 : dotations des juridictions en ordinateurs portables pendant la crise sanitaire

Une dotation en ultraportables au compte-goutte qui s'est remarquablement accélérée en fin d'année 2020

Pendant le confinement, les dotations en ultraportable ont été réalisées au compte-goutte.

Un plan de déploiement d'ordinateurs ultraportable a été défini le 15 avril 2020 par la direction des services judiciaires à partir de l'expression de besoin des juridictions.

Ce plan portait sur 365 ultraportables pour l'ensemble des juridictions obligeant la DSJ à procéder à un saupoudrage dans les conditions suivantes :

Tableau n° 44 : répartition du plan de dotation en UP du 15 avril 2020

CA Paris 31	CA Versailles 20
CA Nancy 10	CA Colmar 14
CA Reims 8	CA Metz 6
CA Basse-Terre 5	CA St Denis 5
CA Papeete 2	CA Cayenne 4
CA FDF 4	CA Amiens 8
CA Nouméa 2	CA Douai 20
CA Rennes 20	CA Rouen 7
CA Caen 9	CA Riom 8
CA Angers 9	CA Aix 26
CA Grenoble 10	CA Bastia 6
CA Lyon 14	CA Bordeaux 12
CA Chambéry 10	CA Pau 7
CA Limoges 7	CA Agen 7
CA Poitiers 7	CA Nîmes 8
CA Montpellier 12	CA Besançon 7
CA Toulouse 15	CA Bourges 7
CA Dijon 9	CA Orléans 9

Source : DSJ

Les arbitrages entre les besoins exprimés par les différentes directions du ministère ont été complexes à réaliser. Ainsi, au mois d'avril, un plan prévoyait une dotation de 365 ultraportables pour les juridictions 433 pour les directions interrégionales des services pénitentiaires.

Juridiction prioritaire, la cour d'appel de Paris se voyait affecter 31 ordinateurs portables pour l'ensemble des juridictions de son ressort et celle de Versailles 20, ce qui au regard des besoins exprimés était très faible.

Ces ultra portables ont généralement été livrés après le 11 mai. Par exemple, en juin, les quatre tribunaux de Reims, Troyes, Charleville-Mézières et Châlons-En-Champagne sur le ressort de la cour d'appel de Reims ont chacun reçu deux ultraportables. La cour d'appel de Paris juridiction s'est vue attribuer 5 équipements au cours de la même période.

En mars, sur les 301 fonctionnaires du tribunal d'Évry (dont 123 greffiers), un seul greffier disposait d'un ultraportable en mars 2020 et 10 le 30 juin 2020. Le déploiement en novembre et décembre de 70 ultraportables a permis de doter 8 magistrats, 38 greffiers et 24 adjoints administratifs de catégorie C. 5 magistrats du siège ne sont toujours pas dotés et presque tous les directeurs des services de greffe en disposent.

À la suite de nouveaux besoins exprimés par les juridictions, le DSJ a annoncé, le 26 août 2020, une dotation de 3 500 ordinateurs portables d'ici la fin 2020 destinés principalement aux personnels de greffes civils et pénaux dans les services où le télétravail est possible avec une priorité donnée aux personnels gérant des procédures dématérialisées et dont les applications métier sont accessibles à distance.

Courant novembre 2020, le parquet de Paris était dans l'attente de 48 ultraportables seraient attribués. *In fine*, avec les quelques ultraportables déjà déployés parmi les fonctionnaires, environ 15 % des fonctionnaires du parquet seraient dotés d'un ultraportable, ce qui apparaît, pour le procureur de la République de Paris très insuffisant.

Les dotations en ultra-portables ont été considérablement accélérés à la fin de l'année 2020.

Ainsi, à fin décembre 2020, 18 120 ultraportables étaient déployés dans les juridictions : 90 % des magistrats des 8 500) étaient dotés et 50 % des 20 940 personnels de greffe et personnels administratifs. À titre de comparaison, début 2019, le nombre total d'ultra-portables déployés en juridiction était de 8 636. Le plan d'équipement et de renouvellement de ces ultraportables se poursuit en 2021.

Le secrétariat général a indiqué à la Cour qu'avec le déploiement prévisionnel au niveau du ministère de 16 000 UP supplémentaires au premier semestre 2021, tout le personnel éligible au travail à distance sera, dès le début de l'été, équipé en matériel. Si la question de l'équipement des agents de greffe reste aujourd'hui une question importante, elle ne saurait être déconnectée des sujets d'organisation du télétravail de ces personnels.