



## UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26. - Fax : 01.43.29.96.20.

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

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

Paris, le 15 mai 2020

### QUESTIONNAIRE AEM SUR L'IMPACT DU COVID-19 SUR L'ÉTAT DE DROIT ET L'ACTIVITÉ JUDICIAIRE EN FRANCE

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

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

#### **1. Quels sont les principaux problèmes que le pouvoir judiciaire a rencontrés à un niveau général dans votre pays à la suite des réformes juridiques approuvées pour faire face à la pandémie du COVID-19 ?**

Les juridictions françaises ont été confrontées à plusieurs type de difficultés. Il y a d'abord eu des soucis d'ordre technique ou procédural : dans certains cas, les réformes décidées sont apparues imprécises. Ceci a entraîné un flou juridique sur l'interprétation des textes, qui a obligé le gouvernement à rédiger des ordonnances modificatives. On peut aussi souligner que le conseil constitutionnel a jugé que certaines mesures de la réforme en matière pénale étaient contraintes à la constitution (*décision 2020-836 QPC du 30 avril 2020*). On peut donc considérer qu'il y a une forme d'insécurité juridique.

Il y a aussi, dans l'opinion d'un certain nombre d'acteurs publics, des difficultés en matière de respect des droits fondamentaux. Ces problèmes sont abordés dans la question 2.

#### **2. Les réformes approuvées dans votre pays pour faire face à la pandémie du COVID-19 ont-elles affecté l'état de droit et les principes des droits de l'homme ? Le cas échéant, veuillez les énumérer**

Le gouvernement a été habilité à légiférer par ordonnance : il s'agit d'une atteinte à la séparation des pouvoirs, justifiée par le caractère d'urgence.

Les mesures décidées par le gouvernement ont :

- limité l'exercice concret des droits de la défense : dans de nombreux cas, les prévenus ou les avocats sont contraints de comparaître (ou plaider) par visioconférence, sans leur accord ;
- augmenté les pouvoirs du juge en matière d'assistance éducative : ainsi, le juge des enfants peut prolonger une mesure de placement sans recevoir les familles, ou remplacer un droit de visite d'une

famille à son enfant placé par un simple appel téléphonique ;

- prolongé la détention provisoire des personnes mises en examen ou en attente de jugement. Les durées de détention ont été prolongées par l'effet de l'ordonnance : ainsi, par exemple, un prévenu voit sa détention provisoire prolongée de 4 mois supplémentaires sans comparaître devant un juge.

Toutes ces mesures étaient fondées sur la nécessité de limiter les contacts entre justiciables, greffiers, juges, détenus et services chargés de leur escorte : il s'agissait de participer à l'effort national fait en vue de réduire la propagation de l'épidémie.

Il est difficile de formuler une affirmation péremptoire sur le caractère légitime des atteintes aux règles de procédure ainsi décidées.

Nous pouvons souligner que certaines dispositions ont été jugées conformes aux textes fondamentaux par le Conseil d'Etat (*CE, 8 avril 2020, mesures sanitaires pour les détenus*) ; toutefois, d'autres dispositions, telles le possible recours à la visioconférence en cause d'appel sur le contentieux de la détention provisoire, ont été jugées contraires aux textes fondamentaux par le Conseil constitutionnel (*décision 2020-836 QPC du 30 avril 2020*). Il faut aussi noter que les ordonnances rédigées ont aussi reçu de vives critiques de hautes-autorités telles la Commission nationale consultative des droits de l'homme (*CNCDH, Avis, « Une autre urgence : le rétablissement d'un fonctionnement normal de la justice », JORF n°0108 du 3 mai 2020, texte n° 51*).

En notre qualité de syndicat de magistrats, nous avons insisté pour que ces exceptions aux procédures ordinaires restent limitées à la période de confinement, et pour qu'elles n'entrent pas dans le droit commun.

### **3. En ce qui concerne l'organisation judiciaire de votre pays, quel a été l'impact de ces réformes ? Plus précisément, quels ont été leurs effets sur les pouvoirs du ministre de la Justice, du Conseil de la magistrature, des chefs de juridictions, des chefs des parquets, des juges, des procureurs, des responsables de l'administration des services de la justice ?**

Suite à la loi du 23 mars 2020 « loi d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de COVID 19 » déclarant l'état d'urgence sanitaire pour une durée de 2 mois, le gouvernement conformément à l'article 38 de la Constitution a été autorisé à légiférer par ordonnances.

Dès lors le ministre de la Justice a préparé une série de trois ordonnances datées du 25 mars 2020 adaptant les règles de procédure pénale, les règles pour les juridictions judiciaires statuant dans les affaires non pénales, la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et l'adaptation des procédures pendant la période couvrant l'état d'urgence sanitaire, plus un à deux mois selon les cas.

Ces textes modifiant les procédures et délais se sont imposés à toutes les autorités judiciaires (chefs de cour d'appel et de juridictions, procureurs et administration de la justice) et ont considérablement modifié le cours de la justice qui a été globalement ralenti et centré sur les affaires urgentes civiles et pénales. Les règles relatives aux pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature n'ont pas été modifiées mais son activité a nécessairement été impactée (notamment les délais et modalités pratiques d'examen des nominations).

En raison des incertitudes de certains textes notamment en matière pénale (cf questions 1et 2) des juges, en toute indépendance, ont interprété les textes dans un sens différent de celui préconisé par les circulaires émanant du ministre de la Justice.

### **4. En ce qui concerne l'activité des juridictions, les procédures judiciaires et les procès, quel a été l'impact des mesures adoptées ? S.v.p. veuillez fournir des informations pertinentes en distinguant les affaires civiles, pénales et administratives**

Nos développements ne concernent que la justice civile et pénale, car l'ordre juridictionnel administratif français est scindé de l'ordre judiciaire.

L'activité des juridictions a été ramenée à une portion très faible, surtout dans les premiers temps du

confinement. On peut estimer que l'activité n'a jamais dépassé 50% de l'activité habituelle, et que, selon les tribunaux ou cours d'appel, elle a pu descendre jusqu'à environ 20%.

En matière pénale, seules les urgences ont été assurées :

- traitement des affaires mettant en cause des personnes détenues provisoires ;
- traitement des flagrants délits justifiant une présentation urgente à un juge : homicides involontaires, violences. Pour les faits de violences, il s'agit notamment, compte-tenu du confinement, des violences intrafamiliales, ou violences sur personnel médical.

Les infractions de non-respect de l'obligation de confinement ont également été jugées en priorité.

En matière civile, dans un premier temps, seuls les contentieux urgents ont justifié la prise en compte de nouveaux litiges, à travers la procédure des référés. Dans le même temps, les juges ont poursuivi le travail de rédaction qu'ils avaient engrangé dans les mois précédents, puisqu'ils disposent quasiment toujours d'un « stock » de dossiers à rédiger. Dans un second temps, un grand nombre de tribunaux ont organisé des audiences « virtuelles » : il s'agit du dépôt de dossiers par les avocats, sans audience, pour les affaires civiles relevant de la procédure écrite. Ces audiences ont permis de traiter des contentieux non-urgents.

## **5. les affaires « urgentes » ont-elles fait l'objet d'un traitement différent et dans ce cadre une définition ou spécification légale de l'urgence a-t-elle été introduite ?**

Les textes intervenus pendant la période de l'état d'urgence sanitaire n'ont pas défini la notion d'affaires urgentes à traiter prioritairement par l'autorité judiciaire.

Dans chaque juridiction, il a été institué dès le 16 mars 2020 des plans de continuation de l'activité dont le but est de déterminer quels sont les contentieux essentiels qui doivent être traités, malgré l'état d'urgence sanitaire. IL en est ainsi des affaires urgentes au pénal (action publique urgente, instruction, application des peines) comme au civil (procédures de référé notamment en matière familiale, hospitalisations sous contrainte, contentieux en matière de rétention des étrangers, assistance éducative pour les mineurs en danger etc...

## **6. le montant d'argent et plus généralement la valeur en jeu dans les affaires ont-ils joué un rôle dans leur traitement ?**

La valeur des intérêts financiers en jeu n'a pas été retenue en France comme un critère déterminant pour influencer sur le traitement de ces affaires.

## **7. En ce qui concerne les affaires pénales, les procès concernant des prévenus arrêtés ont-ils reçu un traitement différent ?**

Face à une réduction de la délinquance de voie publique, l'action des services de police a été dirigée vers de nouvelles tâches pendant l'état d'urgence (faire respecter les mesures de confinement, traiter en priorité les affaires de violences notamment intrafamiliales).

De nombreuses affaires correctionnelles (y compris celles concernant des détenus) et toutes les audiences de cours d'assises ont été renvoyées à une date ultérieure.

Se sont tenues des audiences de comparution immédiate pour juger des personnes arrêtées au cours de la période de l'état d'urgence.

## **8. Quel a été l'impact de ces réformes sur les délais légaux et les délais de procédure :**

### **I Les délais en matière civile et administrative**

L'ordonnance civile du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures a pour objet de tirer les conséquences des

mesures de confinement, sur certains délais :

### 1. Les actes et formalités prescrits par la loi ou le règlement ainsi que les actions en justice et les recours

L'ordonnance prévoit un mécanisme de report du terme ou de l'échéance : pour les actes, actions en justice, recours, formalités, inscriptions, déclarations, notifications ou publications prescrits par la loi ou le règlement, et qui devaient être réalisés 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, le délai légalement imparti pour agir court de nouveau à compter de la fin de cette période, dans la limite de deux mois.

### 2. Prorogation des mesures administratives ou juridictionnelles

L'ordonnance proroge de plein droit, jusqu'à l'expiration d'un délai de deux mois suivant la fin de la période juridiquement protégée (fin de l'état d'urgence sanitaire + 1 mois) :

- les mesures conservatoires, d'enquête, d'instruction, de conciliation ou de médiation ;
- les mesures d'interdiction ou de suspension qui n'ont pas été prononcées à titre de sanction ;
- les autorisations, permis et agréments ;
- les mesures d'aide, d'accompagnement ou de soutien aux personnes en difficulté sociale ;
- les mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial.

Cette prorogation de plein droit ne prive pas le juge ou l'autorité compétente qui a prononcé la mesure avant le 12 mars 2020 du pouvoir de la modifier ou d'y mettre fin.

## **II les délais en matière pénale et en cas d'atteintes aux libertés**

### *1. Suspension des prescriptions*

En application de l'ordonnance pénale, les délais de prescription de l'action publique et de prescription de la peine sont suspendus à compter du 12 mars 2020 et jusqu'à l'expiration du délai d'un mois à compter de la cessation de l'état d'urgence sanitaire.

### *2. Augmentation des délais de recours*

L'ordonnance pénale prévoit que les délais fixés par le code de procédure pénale pour l'exercice d'une voie de recours sont allongés : leur durée est doublée, sans pouvoir être inférieure à 10 jours.

### *3. Prolongation des délais de détention provisoire*

L'ordonnance prévoit également un régime complexe de prolongation de plein droit des délais de détention provisoire et d'assignation à résidence sous surveillance électronique sous certaines conditions ; ces dispositions sont actuellement contestées devant la Cour de cassation.

## **9. Quel est le rôle joué dans votre pays par l'informatique, le dépôt électronique des actes du procès, le travail à distance dans la gestion des dossiers en tant qu'effet des mesures approuvées pour faire face à la pandémie du COVID-19 ? Dans quelle mesure ces règles s'appliquent-elles également à l'activité des procureurs ?**

La loi de réforme de la justice votée en mars 2019 prévoyait un « plan numérique » conséquent pour permettre à la justice de combler son important retard en matière de dématérialisation des procédures et enregistrement en ligne des actes du procès civil et pénal, outre des logiciels plus performants. La crise est arrivée sur une situation de sous-équipement informatique de la justice, surtout pour les personnels de greffe. Si les magistrats (juges et procureurs) ont pu globalement travailler à domicile sur certains dossiers, l'activité du greffe a pratiquement été interrompue, faute d'ordinateurs nomades dédiés et de logiciels permettant le télétravail. De même pour les magistrats civilistes et pénalistes la consultation de certains applicatifs était impossible pour des raisons de sous-équipements et de sécurité informatique insuffisante. Les procureurs ont été concernés par les mêmes règles et difficultés. Cette crise a été le révélateur des failles du système.

## **10. Quel est le rôle joué par votre Association dans l'élaboration de telles réformes ? Votre**

## **Association a-t-elle été consultée par le Gouvernement avant l'adoption des mesures susmentionnées ?**

Notre association a été consultée par le ministère de la justice juste avant la présentation au conseil des ministres des ordonnances civiles et pénales mais dans un trop bref délai (à peine 48H) pour faire des observations vraiment utiles. Il en a été de même s'agissant des circulaires d'application et de la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire. Nous avons globalement dénoncé certaines mesures peu claires ou trop complexes à mettre en œuvre.

## **11. Le Gouvernement a-t-il consulté le Conseil Supérieur de la Magistrature et / ou d'autres instances ou représentants des institutions judiciaires avant d'adopter les mesures susmentionnées ?**

Il ne semble pas que le Conseil supérieur de la magistrature ait été consulté, mais les associations représentant les chefs de cour (premiers présidents et procureurs généraux) et les chefs de juridictions (présidents et procureurs) l'ont été dans le même délai très bref que les syndicats de magistrats.

## **12. Quelle est l'attitude des barreaux et des avocats vis-à-vis de ces réformes ?**

Certains avocats ont été très critiques dans la presse sur les dispositions pénales et civiles invoquant pour certains « une justice à l'arrêt » lorsque les palais de justice ont été fermés au public et l'activité réduite aux urgences, ne voulant pas voir que les magistrats continuaient globalement à travailler de chez eux ou en présentiel. Cette période a créé des tensions entre avocats et magistrats. Certains estiment que la justice rendue en mode dégradé ne remplit plus la plupart de ses missions. Des avocats ont intenté des recours contre les ordonnances devant le Conseil d'Etat en référé et ont été globalement déboutés. Très récemment suite à un rapprochement entre les organisations syndicales, dont la nôtre et les représentants des barreaux et bâtonniers, un dialogue plus constructif semble reprendre en vue de préparer la reprise d'activité à compter du 11 mai 2020, date du déconfinement et de fin des plans de continuation d'activité restreignant globalement l'activité aux affaires urgentes.

### En conclusion :

La **loi n°2020-290 du 23 mars 2020** d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de covid-19 déclarant cet état d'urgence pour **2 mois** (jusqu'au 23 mai 2020) a été complété par une **loi n°2020-546 du 11 mai 2020** prorogeant l'état d'urgence sanitaire jusqu'au **10 juillet 2020**.

De nouvelles ordonnances sont prises actuellement par le gouvernement en matière civile et pénale pour proroger les effets des ordonnances précédentes, mais aussi en limiter certains à la période de confinement qui a expiré le 11 mai 2020 en France.