



ISSN 1866-5268

ISSN en ligne 2261-2750

Gestion de la pandémie dans les palais de Justice en France et en Allemagne

Laura Jaillet

Université de la Sarre, Allemagne

laura.jaillet@uni-saarland.de

Reçu le 17-03-2021 / Évalué le 31-03-2021 / Accepté le 15-05-2021

Résumé

Lorsque la Pandémie de COVID-19 s'est propagée en Europe au printemps 2020, les juridictions en France et en Allemagne ont dû prendre des dispositions comme tous les bâtiments publics accueillant du public. Par conséquent toutes les audiences pouvant être repoussées l'ont été et la plupart des personnels ont été priés de continuer à travailler depuis leur domicile. Cette situation exceptionnelle est l'occasion d'illustrer les différences dans l'organisation juridictionnelle en France et en Allemagne ainsi que les divergences dans l'appréciation de principes fondateurs tels que l'indépendance du juge, le principe de publicité de la justice et le droit au procès équitable.

Mots-clés : justice, contentieux essentiel, télétravail

Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung in der Justiz in Deutschland und Frankreich

Zusammenfassung

Als die COVID-19-Pandemie sich im Frühling 2020 in Europa ausbreitete, mussten die Gerichte in Deutschland und in Frankreich, wie alle öffentlichen Gebäude mit Publikumsverkehr, Maßnahmen ergreifen. Als Folge wurden alle Gerichtsverhandlungen, bei denen dies möglich war, verschoben, und gleichzeitig die meisten Justizmitarbeiter gebeten, von Zuhause weiter zu arbeiten. Diese außergewöhnliche Lage bietet (uns) Gelegenheit, die Unterschiede im Aufbau der Justiz in Deutschland und in Frankreich zu beleuchten, sowie Abweichungen in der Würdigung grundlegender Prinzipien wie der richterlichen Unabhängigkeit, dem Öffentlichkeitsprinzip und dem Recht auf rechtliches Gehör aufzuzeigen.

Schlüsselwörter: Justiz, Notbetrieb, Home-Office

Managing the pandemic in the judiciary system in Germany and France

Abstract

When the COVID-19-pandemic hit Europe in Spring 2020 Law courts in France and Germany had to take protective measures - as did all public institutions welcoming public. All hearings that could be postponed where put on hold, and most of the staff were asked to work from home. The unique situation in this period is a good

opportunity to describe the differences in the organization of the French and German judicial system as well as the discrepancies in the perception of founding principles such as judicial independence, public trials and fair hearing.

Keywords: judicial system, essential litigation, working from home

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, la France et l'Allemagne ont su faire fructifier leurs relations de voisinage. Les deux pays constituent aujourd'hui le *tandem franco-allemand*, l'un des moteurs de l'Union Européenne. L'organisation interne de ces deux États reste cependant largement différente, ce qui se fait ressentir notamment dans l'examen de leur ossature juridictionnelle. La France est organisée de manière centralisée et certaines de ses institutions remontent à l'ancien régime. L'Allemagne s'est, quant à elle, dotée d'une structure fédérale en procédant à des réformes structurelles de fond suite à la période de 1933 à 1945. Ces différences fondamentales se répercutent dans le fonctionnement de la justice de part et d'autre du Rhin. Les deux États étant signataires de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) et sont soumis, de ce fait, à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Ils ont donc en commun l'obligation de mise en œuvre d'un certain nombre de principes juridictionnels, en premier lieu l'indépendance du juge et la publicité de la justice. Ces deux principes ont été largement impactés par l'épidémie de SARS-COV-2. Cette épidémie mondiale a commencé à sévir en France et en Allemagne à partir de mars 2020. Devant la nécessité de ralentir la progression du virus, un confinement à domicile quasi-généralisé fut instauré en France et une réduction drastique du nombre de contacts autorisées (*Kontaktbeschränkung*) imposée en Allemagne pendant une période allant de mars à mai 2020. Comme la plupart des administrations et entreprises, les palais de justice aussi bien en France qu'en Allemagne ont plus ou moins fermés leurs portes pendant cette période. Néanmoins, la justice étant considérée dans les deux pays comme un service public régalien, son interruption complète n'était pas envisageable. Alors qu'en France les contentieux essentiels étaient les seuls à être encore traités, en Allemagne les juridictions mirent en place un service d'urgence (*Notbetrieb*). Dans cette période les systèmes juridictionnels ont tenté de rechercher un équilibre entre les garanties constitutionnelles et conventionnelles à un procès équitable d'un côté et de l'autre la volonté d'éviter au maximum les contaminations alors que les hôpitaux menaçaient de saturer et que le traçage des foyers d'infections n'en était qu'à ses premiers balbutiements. L'évolution de la pandémie n'a pas conduit à ce que ce régime exceptionnel soit reconduit par la suite dans la même intensité. Le champ des propos qui suivent, se restreint donc à l'évocation du régime en place entre mars et mai 2020. Devant ce défi, aussi bien la justice française qu'allemande se

sont organisées de façon à cesser une grande partie de l'activité juridictionnelle en présentiel (1.) et à faire basculer un maximum de personnel en télétravail (2.).

1. Réduction de l'activité juridictionnelle au *contentieux essentiel*

Le fait de rendre la justice participe des fonctions régaliennes de l'État aussi bien dans la perception constitutionnelle allemande que française. Il était donc évident qu'un service restreint devait être mis en place, afin d'assurer le traitement des affaires ne pouvant pas être différé. Nous verrons qu'en Allemagne et en France, bien que prises à une échelle différente, les mesures ont produit des effets comparables globalement (A.) avant de nous pencher sur l'examen de certains aménagements concrets (B.).

1.1. La prise de décision à des niveaux administratifs différents

En France, la mise en place de ce système s'est effectuée de manière centralisée par le biais du ministère alors qu'en Allemagne, l'initiative des mesures prises est partie des juges eux-mêmes (a). Avec le recul, il est intéressant de constater, que les aménagements mis en place dans les deux pays ont tendance à se ressembler, malgré la différence dans leur élaboration (b).

1.1.1. Une conception divergente de l'indépendance du juge en France et en Allemagne

La Loi Fondamentale allemande (LF) confie aux juges le soin de rendre la justice (article 92 LF) et consacre leur indépendance (article 97 LF). La répartition des compétences au sein de l'État fédéral allemand confie le soin d'organiser la justice aux Länder. Il existe donc 16 ministères de la justice allemands, qui organisent tous des systèmes juridictionnels indépendants ainsi qu'un ministère de la justice fédéral chargé de veiller à une certaine uniformité sur l'ensemble du territoire. En France, l'indépendance des juges a bien une valeur constitutionnelle, mais elle est *garantie par le Président de la République assisté par le Conseil supérieur de la magistrature* (article 64 de la Constitution Française). D'emblée on comprend, que la marge de manœuvre attribuée aux juges dans l'exercice de leurs fonctions ne peut pas être la même. En France on opère traditionnellement une distinction entre l'organisation du service public de la justice, relevant de l'exécutif et l'exercice de la fonction juridictionnelle bénéficiant d'une garantie d'indépendance. Cette distinction, consacrée par le tribunal des conflits en 1952 (Vedel, 1953) repose sur la constatation que tout ce qui n'intéresse pas « l'exercice même de la fonction

judiciaire » relève de l' «organisation du service public de la justice judiciaire » dont le pouvoir exécutif a la responsabilité. D'après le Doyen Chapus, on pourrait aller jusqu'à dire, qu'il n'existerait pas en France, de pouvoir judiciaire à proprement parler. Seule l'activité judiciaire, c'est-à-dire l'exécution même du service, serait distincte et indépendante du Gouvernement. Quant à son organisation, la justice française ferait « partie intégrante de l'appareil gouvernemental et administratif de l'État » (Chapus, 2001 : 971). Alors qu'en Allemagne cette distinction peut également être faite (Hilgruber, 2000), elle ne va pas jusqu'à justifier l'ingérence de l'exécutif directement dans l'organisation du travail du juge qui se voit garanti un degré d'indépendance allant bien au-delà de son homologue français. Le juge allemand n'est soumis à son autorité hiérarchique que pour autant qu'il n'en soit pas restreint dans son indépendance (§ 26 al. 1 *Deutsches Richtergesetz*/ Loi allemande sur les juges). L'autorité hiérarchique ne s'exerce pas sur les modalités de préparation de l'audience ou la tenue de l'audience elle-même, qui touche à un élément central de l'indépendance du juge dans la perception allemande. Le juge allemand dispose d'une marge de manœuvre très importante dans ses fonctions, le contrôle hiérarchique ne venant s'appliquer qu'en cas de manquements flagrants. C'est ainsi que les juges allemands se sont automatiquement considérés comme compétents pour prendre des mesures eu égard à la pandémie. Bien que des décisions ministérielles soient venues apporter des précisions et des recommandations, il appartient au juge de fixer lui-même les modalités selon lesquelles il traite ses dossiers dans le respect du droit procédural et des obligations sanitaires générales. En France, si l'on peut considérer qu'une certaine autogestion des juges judiciaires existe, elle ne se fait que par le biais du Conseil supérieur de la magistrature (CSM). La gestion quotidienne étant assurée par les premiers présidents et les procureurs généraux, aidés par les services administratifs régionaux, la gestion des juridictions judiciaires dans leur ensemble reste principalement entre les mains de l'administration centrale, particulièrement du ministère de la justice. Pour la justice administrative, c'est le Conseil d'État qui assure le pilotage administratif, budgétaire et humain de la juridiction administrative dans son ensemble. Il n'en reste pas moins, que les juges administratifs, pris individuellement, se retrouvent pris dans un mode de gestion pyramidal et hiérarchique directement soumis au Conseil d'État. Dans ce contexte, il n'est guère envisageable que les magistrats fixent individuellement le mode de fonctionnement de leur tribunal, sans qu'une harmonisation ait lieu au niveau central.

Il n'est donc pas étonnant de constater que l'organisation de la continuité d'activité pendant le confinement ait été décidée à l'échelle nationale en France, alors qu'elle s'est faite à l'échelle individuelle du juge, en considérant

les éventuelles recommandations du ministère du Land compétant le cas échéant, sachant que certains Ministères ont formulé des recommandations plus ou moins contraignantes.

1.1.2. Une définition du contentieux essentiel qui n'a pas forcément été uniforme

Alors qu'en France on a pu constater un mode de fonctionnement en *service d'urgence* garantissant la continuité du service dans les affaires urgentes et graves, qualifiées de *contentieux essentiel*, de façon uniforme sur tout le territoire, la continuité en Allemagne a été assurée à des degrés divers, selon les préférences et appréciations individuelles des juges, des présidents de juridiction et des 16 ministères de la Justice des Länder ainsi que du ministère fédéral de la Justice. Selon une vision d'ensemble, la solution préconisée dans les deux pays a été de repousser à plus tard tous les contentieux pour lesquelles cela était possible sans atteinte aux garanties procédurales de l'état de droit. Ces décisions ont été prises à des niveaux d'organisation différents. C'est ainsi que certaines juridictions allemandes ont annulé des audiences dès le 16 mars 2020, notamment le *Bundesgerichtshof*, dans une volonté de minimiser le nombre de contacts entre les personnes¹. Alors que le plus grand tribunal pénal de Berlin, le *Kriminalgericht Berlin-Moabit* est habituellement le lieu où se tiennent environ 300 audiences par jour dans près de 90 salles, seules 25 audiences par jour ont eu lieu en mars 2020, pour la plupart dans des affaires concernant des mandats d'arrêts². Dans le Land de Berlin, toutes les juridictions sont restées en principe ouvertes et accessibles. Seule la Rhénanie du Nord-Westphalie a tenté d'imposer la fermeture de certaines juridictions par arrêté (*Erlass*) ne maintenant que les affaires urgentes³. Cela fut vivement critiqué par l'une des organisations de représentation des juges en Allemagne, la *Neue Richtervereinigung*, insistant sur le fait qu'il ne pouvait pas être acceptable eu égard au principe de séparation des pouvoirs, que le pouvoir exécutif puisse fermer une juridiction ou en interdire l'accès aux juges. Si la fermeture de la juridiction par l'exécutif était possible, le contrôle judiciaire des mesures d'exceptions prises dans le cadre d'une crise sanitaire dépendrait du bon vouloir de l'autorité réglementaire qui en est l'auteur⁴. Au Bade-Wurtemberg, les magistrats instructeurs et les magistrats de la privation de liberté ont continué à travailler en présentiel, tout comme les juges des tutelles pour les affaires urgentes. En Bavière, les juridictions administratives ont décidé de fermer leurs portes du 17 au 31 mars 2020⁵. Le ministère de la Justice bavarois préconisait de n'effectuer que les audiences urgentes. Cependant le *Landgericht de Regensburg* qui est de son ressort, a néanmoins pu prévoir eu égard à l'autonomie de ses juges, de maintenir

la plupart de ses audiences sans difficultés, en prévoyant de l'espace dans le public et un thermomètre pour la prise de température à l'entrée⁶. En Hesse, le ministère fit savoir qu'il appartenait aux juridictions de prendre des mesures de façon autonome. La plupart des juridictions avaient ainsi pris l'initiative de ne planifier des audiences qu'exceptionnellement en cas d'affaire urgente, tout en maintenant le traitement des affaires ne nécessitant pas d'audience publique⁷. À Hambourg, l'exécution des peines d'emprisonnement de substitution en cas de non-paiement des amendes a été suspendue. Le nombre d'audience a également été réduit au minimum. D'une manière générale, cette mosaïque de situations différentes illustre bien la conception allemande de l'indépendance du juge, selon laquelle il lui appartient, in fine, de définir le contentieux qu'il juge suffisamment essentiel pour maintenir les audiences malgré le risque sanitaire. Par ailleurs il appartient à chaque juge de procéder à l'arbitrage entre l'obligation de célérité de la justice et les dangers représentés par la circulation du virus sur le territoire. On constate également que les différents ministères des Länder ont fait preuve de plus ou moins de retenue dans leurs recommandations.

Il n'en va pas de même pour la France. Le ministre de la justice avait annoncé dans son communiqué du 15 mars 2020, la fermeture de tous les tribunaux du territoire au public, tout en traçant la ligne à suivre pour certaines exceptions : services d'urgences pénales et civiles des juridictions, accueil des mineurs confiés à la protection judiciaire de la jeunesse... En dehors des contentieux d'urgence, les audiences ont été reportées. S'en est suivie une série d'ordonnances portant sur le fonctionnement des juridictions administratives⁸, des juridictions judiciaires⁹, de circulaires p.ex. relatives à l'adaptation de l'activité pénale¹⁰ ou de *note de service* de la Direction des services judiciaires¹¹. C'est la crainte d'une rupture d'égalité entre les justiciables par une justice « à 164 vitesses » organisée par chaque juridiction, qui ont mené les autorités gouvernementales françaises à élaborer une stratégie au niveau national, l'outil central étant constitué des plans de continuité d'activité (PCA). Ces plans, en partie préexistants p.ex. par anticipation d'une épidémie de grippe, ont été adaptés et sont venus régler le détail de l'application de la déclaration de l'état d'urgence sanitaire. Des ordonnances sont ainsi venues adapter des procédures et des règles applicables aux juridictions judiciaires dans leur ensemble.

Afin de permettre le fonctionnement dans le cadre du service restreint au contentieux essentiel, sans mettre en péril le bon déroulement des procédures, certains aménagements normatifs ont été nécessaires aussi bien du côté allemand que français.

1.2. Aménagements visant à faciliter le maintien du service public de la justice malgré les restrictions

Si le législateur a jugé utile aussi bien en Allemagne qu'en France d'aménager certaines règles de procédure afin d'accompagner le report des audiences à une date ultérieure, certains aménagements étaient déjà possibles en vertu des règles préexistantes.

1.2.1. Aménagements des délais de procédure et visioconférences pour préserver le droit au procès équitable

La plupart des affaires appartenant au *contentieux essentiel* relèvent du domaine du droit pénal. Or, en vertu notamment l'article 6, § 1 de la CEDH les États sont tenus de s'assurer que le jugement d'une affaire pénale s'effectue dans un délai raisonnable. Aussi bien le droit pénal allemand que français prévoit donc des délais de procédure visant à accélérer la procédure en temps normal. Afin de permettre le report rendu nécessaire par la situation sanitaire, le Bundestag allemand a voté le 23 mars 2020 une loi permettant l'interruption de l'audience pénale pour une durée de 3 mois et 10 jours contre 3 semaines ou 4 semaines, si plus de 10 jours d'audience ont déjà eu lieu habituellement¹². En revanche, en matière de procédure civile, le législateur allemand n'a pas jugé nécessaire d'aménager les règles de procédures concernant les délais de jugement, des modalités de report existant déjà (Rauscher, 2020). Des dispositions de la loi du 27 mars 2020¹³ prévoient des aménagements pour les situations dans lesquelles les justiciables rencontrent des difficultés de paiement dues au COVID-19. En France c'est par l'ordonnance du 25 mars 2020 n° 2020-306¹⁴ que les délais échus pendant la période d'urgence sanitaire ont été prolongés dans de nombreux domaines, notamment la procédure civile, le droit de l'environnement, les procédures fiscales et administratives.

En droit procédural allemand, l'audition en présence des parties est le moment le plus important de la procédure. S'il est possible d'y renoncer en droit civil et de passer à une procédure intégralement écrite, cela nécessite le consentement des parties et est soumis à l'appréciation du juge (Fritzsche, 2020). En outre, les possibilités de la tenue d'audiences par visioconférences existent, mais leur utilisation reste assez restreinte en Allemagne car elles nécessitent également le consentement des parties et sont conditionnées à l'appréciation du juge. Cela étant, certains juges ont profité de la pandémie pour se familiariser avec leur déroulement et l'utilisent plus fréquemment. Le ou les juges doivent cependant obligatoirement siéger dans une salle du tribunal, ce qui oblige les formations collégiales à siéger dans la même pièce. D'un point de vue épidémiologique cette situation n'est pas

idéale, d'autant plus que la salle d'audience doit également rester ouverte au public (Gehrlein, 2020). Dans certains cas, l'audition par visioconférence n'est pas jugée suffisante par le juge pour apprécier pleinement le témoignage des personnes. Dans ce cas, le dossier devra être ajourné jusqu'à ce que l'audition soit à nouveau possible en présentiel. En attendant, le juge a la possibilité de mettre en route une procédure préliminaire écrite lui permettant de préparer au mieux les audiences en présentiel, une fois l'épisode de pic de contaminations surmonté (Rauscher, 2020). En France, la tenue de certaines audiences en visioconférence et ou avec un juge unique a été simplifiée¹⁵. L'ordonnance n° 2020-1401 du 18 novembre 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridiction de l'ordre judiciaire statuant en matière pénale a autorisé, dans le contexte d'urgence sanitaire, le recours « à un moyen de télécommunication audiovisuelle devant l'ensemble des juridictions pénales et pour les présentations devant le procureur de la République ou devant le procureur général, sans qu'il soit nécessaire de recueillir l'accord des parties ». Rédigée en des termes particulièrement larges, cette disposition permet d'imposer au justiciable le recours à un moyen de télécommunication audiovisuelle dans un grand nombre de cas. Le Conseil d'État a d'ores et déjà censuré le recours à la visioconférence imposée dans les affaires pénales graves devant la cour d'assise ou la chambre criminelle¹⁶. En Allemagne le fait d'imposer l'audition en visioconférence en matière pénale n'est pas envisagée car contrevenant au droit d'être entendu par un juge. Si une décision judiciaire doit être obtenue rapidement et que la visioconférence n'est pas une option, l'audience doit pouvoir se dérouler en présentiel mais dans des conditions sanitaires satisfaisantes.

1.2.2. Des modalités de prévention pouvant porter une atteinte justifiée au principe de publicité

En Allemagne, si le chef de juridiction dispose bien d'un pouvoir de maitre de maison (*Hausrecht*) dans l'enceinte du tribunal lui permettant par exemple de prendre des dispositions relatives à la sécurité, notamment sanitaire, des personnes qui y pénètrent, le juge unique ou le président d'audience exerce seul la police d'audience et peut, à ce titre fixer et imposer le respect de gestes barrière (mise à disposition de masque, de désinfectant, installation de vitres en plexiglas, réduction de la jauge de la salle...) en vertu du § 176 de la Loi allemande sur la constitution des juridictions (*Gerichtsverfassungsgesetz*). Ces injonctions portent certes atteinte au principe de publicité, mais cette atteinte est justifiée par la volonté de réduire le risque de contamination. Le juge peut faire éloigner des personnes gênant le bon déroulement de l'audience notamment lorsqu'elles refusent de porter un masque¹⁷ en dépit du principe de publicité des audiences est l'un des piliers du droit procédural

allemand. Les injonctions de police d'audience (*Sitzungspolizeiliche Anordnungen*) prises par le juge en vertu du § 176 GVG dans le but de réduire le risque de contamination pendant la tenue de l'audience en réduisant la jauge de la salle et en obligeant au port du masque portent une atteinte justifiée au principe de publicité. En France aussi, c'est le Président de l'audience qui assure la police de l'audience et peut in fine prendre des dispositions de protection pour les audiences relevant du contentieux nécessaire. Si pendant les périodes de confinement le public n'a pas pu se rendre dans les salles d'audiences, faute de motif de dérogation valable à l'obligation de confinement à domicile, le principe de publicité de la justice a également été considéré comme respecté avec la présence des parties et la possibilité pour les journalistes d'accéder aux audiences et de rendre compte des débats.

Outre le fait de déprogrammer des audiences et d'adapter des mesures de sécurité sanitaires pour les audiences ne pouvant être reportées, il a été procédé à la mise en télétravail du reste du personnel judiciaire.

2. Fonctionnement de la justice en télétravail

La logique de prévention imposant de se mettre rapidement au télétravail (A.) afin d'assurer la continuité du service public de la justice a globalement permis de démontrer son efficacité (B.).

2.1. Le télétravail devenu modalité d'organisation de travail de droit commun à titre provisoire

Bien que préexistant à la crise sanitaire¹⁸, le télétravail n'était pas particulièrement répandu dans le quotidien des juridictions ni en France ni en Allemagne. Bien que les magistrats aient toujours pu effectuer une partie de leur travail de rédaction depuis le domicile, la mise en place de véritables postes de télétravail constituait plutôt l'exception. Mais alors que dans la semaine du 16 mars 2020, le télétravail est devenu la « modalité d'organisation du travail de droit commun »¹⁹ des administrations en France comme en Allemagne, un régime temporaire et dérogatoire²⁰ a dû être développé en urgence, afin de permettre sa mise en œuvre par le plus grand nombre. Le placement en télétravail a été considéré comme impératif lorsque cela était possible en France et fortement conseillé (et autorisé) par les ministères de la justice allemands où il a été plutôt suivi, chaque juge pouvant prendre individuellement la décision de l'endroit dans lequel il souhaite travailler en dehors de ses audiences. C'est notamment pour les personnels du greffe, appelé en Allemagne *Geschäftsstellenbeamte*, que le travail à domicile représentait une

plus grande difficulté. Alors qu'en France des solutions d'emport de documents par les fonctionnaires de greffe ont pu être mis en place accompagnés de nouveaux protocoles de sécurité et de traçabilité des documents, les greffes en Allemagne ont souvent dû se contenter d'un roulement en présentiel assorti d'une mise à disposition avec solde pendant la première phase de confinement, suivi d'un retour en présentiel dès la fin du premier confinement avec des aménagements dans les bureaux (p.ex. vitres en pléxiglas). Cette différence s'explique notamment par une différence dans le degré de numérisation de la justice. En Allemagne, bien que décidée par le gouvernement fédéral, la numérisation et l'équipement des juridictions avec du matériel informatique est affaire de Länder. Si plusieurs solutions existent, leur déploiement sur le territoire n'est pas uniforme. La plupart des dossiers sont encore des dossiers papier, le passage progressif au dossier numérique étant prévu jusqu'en 2026 en Allemagne²¹. D'après les représentants de magistrats le travail sur dossier, même papier, s'est plutôt bien déroulé pour les magistrats²² pendant le télétravail avec toutefois, l'obligation de faire des allers-retours vers le tribunal pour échanger les piles de dossier traitées contre les piles à traiter en s'efforçant d'éviter une trop grande affluence en même temps. Les connections VPN²³ permettant d'accéder à distance aux systèmes de gestion des affaires, des dossiers et des registres ont pu être généralisées assez rapidement, permettant un travail efficace même à distance. Alors qu'en France, la numérisation en tant que telle semble bien engagée, c'est surtout l'équipement informatique qui semble faire défaut²⁴. Des dotations en ultra portables et double-écrans ont donc été prévues avec des écrans pouvant être emportés à domicile. L'accès à distance aux *applicatifs métiers* de la justice française était déjà disponible dans l'ensemble, ne nécessitant un paramétrage que pour certains d'entre eux.

Alors que des dispositions particulières liées au télétravail ont été prises, l'efficacité de la justice dans son ensemble à plus ou moins pâtit selon la position de départ.

2.2. Efficacité du télétravail et difficultés de résorption du stock

Naturellement, pendant que seul le contentieux essentiel était traité, d'autres procédures ont été mises de côté et il convient de remédier à cet engorgement²⁵. Avant le début de la pandémie, les moyens humains et financiers de la Justice en France et en Allemagne, ainsi que l'efficacité qui en découle, laissaient déjà apparaître un décalage important. La commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) créée en 2002, dont l'objectif est l'amélioration de l'efficacité et du fonctionnement de la justice dans les États membres du Conseil de l'Europe, fournit

dans son rapport biennal un instrument de comparaison précieux, permettant une comparaison qui ne serait pas aisée sans cette centralisation de données et d'interlocuteurs. Le dernier cycle d'évaluation concernant les données récoltées en 2018 a été publié en 2020²⁶. Le Budget alloué par habitant au système judiciaire était supérieur en Allemagne avec plus de 130 Euros pour l'année 2018 contre 72 Euros par habitant en France (CEPEJ, 2020 : 21). Par conséquent le nombre de juges professionnels était nettement plus élevé en Allemagne qu'en France : alors que la France ne comptait que 10,9 juges professionnels pour 100 000 habitants en 2018, l'Allemagne en comptait 24,5 (CEPEJ, 2020 : 46). L'écart entre les moyens disponibles se traduit par des statistiques d'efficacité sensiblement différentes. En Allemagne les juridictions n'ont accumulé que peu d'affaires en stock. En revanche, l'efficacité du système judiciaire français s'est vu attribuer la catégorie *avertissement* qui s'explique par l'incapacité du système à établir un équilibre entre dossiers en stock et dossiers jugés et de ce fait, par un important retard dans le traitement de dossiers qui vieillissent sans avoir été traités (CEPEJ 2020 : 113). Alors même que les juridictions des deux pays se sont préparées à repasser à une activité plus élargie dès les mois d'avril et de mai 2020, l'activité des tribunaux a ensuite été maintenue²⁷, malgré la résurgence de pic épidémiques, prévoyant la continuation du déroulement des audiences, sans désignation de contentieux prioritaires et sans activation des plans de continuation d'activités des juridictions. Le recours au télétravail est toujours encouragé au maximum, lorsque l'activité et les équipements le permettent, mais n'est plus automatique ou obligatoire. Cependant le niveau d'activité n'est pas encore revenu à la normale un an plus tard²⁸. Certains contentieux se sont multipliés aussi bien en France qu'en Allemagne pendant le confinement. On constate que les difficultés des entreprises se traduisent par une recrudescence de contentieux civils et sociaux, alors qu'a priori, contrairement aux attentes, il n'y aurait pas eu d'impact direct du confinement sur le nombre de procédures pour violences familiales²⁹. Les procédures administratives visant l'obligation du port du masque à l'école³⁰ ou encore les interdictions de manifester ou le caractère général d'une obligation du port du masque³¹ occupent les juridictions administratives. En France, le stock des tribunaux judiciaires à la fin octobre 2020 avait augmenté de près de 43 000 affaires par rapport à la fin de l'année 2019³². Un groupe de travail chargé de réfléchir à des mesures concrètes pour résorber le stock et réduire les délais de traitement a été instauré. Parallèlement, il convient de maintenir un certain niveau de sécurité sanitaire en évitant de faire se rencontrer trop de personnes. Alors que les juges allemands sont libres de prendre les dispositions qu'ils jugent nécessaires, leur autorité hiérarchique n'intervenant qu'en cas de manquements flagrants, en France des préconisations ont été émises, notamment concernant l'organisation des convocations traditionnellement émises

pour la même heure en début d'audience pour tous les avocats et parties, qui doivent désormais pouvoir obtenir un horaire de passage indicatif. Plutôt que de continuité fonctionnelle, à savoir l'exercice - plein et entier - des fonctions judiciaires à l'égard des différents usagers du service public, la priorité a incontestablement été donnée à la continuité institutionnelle (ou organique) des services.

Conclusion

Force est de constater que cette période épidémique peut être assez bien maîtrisée par une justice allemande bénéficiant d'une efficacité normale par rapport à sa charge de travail et partant sans grand handicap en termes de stock, alors que la France, dont le système judiciaire était déjà très encombré avant le début de la pandémie, s'enfoncé dans un engorgement d'autant plus important. En revanche la numérisation de la justice en France semble avoir passé un cap et se présente bien par rapport à la mosaïque allemande. On peut conclure que la perception allemande du degré d'indépendance du juge a mis les magistrats en capacité de réagir finement à l'évolution de la pandémie et ainsi à maintenir un degré d'efficacité élevé dans le traitement des dossiers et la tenue des audiences. Le centralisme français présente quant à lui, l'avantage d'une meilleure lisibilité pour le justiciable et les professionnels du droit. L'un des grands enjeux pour la Justice dans les années à venir sera la numérisation des dossiers et des procédures (Commission Européenne, 2020). En ce sens, la pandémie a permis une formidable montée en puissance, constituant à la fois une expérimentation grandeur nature des systèmes informatiques déjà en place ainsi qu'une démonstration forcée des avantages liés à la numérisation en ce qui concerne l'organisation du travail. En même temps, elle a évidemment révélé l'ampleur du chemin qu'il reste à accomplir.

Bibliographie

- Chapus, R. 2001. *Droit administratif général, tome I* : Montchrestien, coll. Domat, 15e éd., 2001, p. 971.
- Fritzsche, J. 2020. § 128 Rn. 10. In: *Münchener Kommentar zur ZPO*. München: C.H.Beck.
- Gehrlein, M. 2020. « Zivilprozess in Zeiten des Corona-Virus ». *Zeitschrift für Miet- und Raumrecht*. p. 257.
- Hilgruber, C. 2020. Art. 97 Unabhängigkeit der Richter. In: *Maunz/Dürig, Grundgesetz*. München: C.H.Beck.
- Rauscher, T. 2020. « COVID-19-Pandemie und Zivilprozess ». *COVuR*. p. 2.
- Vedel, G. 1953. « Note sous Tribunal des Conflits du 27 novembre 1952, « Préfet de Guyanne » » *Juris Classeur Périodique 1953, II, 7598*.

Notes

1. Redaktion beck-aktuell, Verlag C.H. Beck, 16. März 2020, becklink 2015737.
2. Redaktion beck-aktuell, Verlag C.H. Beck, 17. März 2020, becklink 2015754.
3. Redaktion beck-aktuell, Verlag C.H. Beck, 20. März 2020, becklink 2015794.
4. Redaktion beck-aktuell, Verlag C.H. Beck, 16. April 2020, becklink 2016049.
5. Redaktion beck-aktuell, Verlag C.H. Beck, 16. April 2020, becklink 2016049.
6. Redaktion beck-aktuell, Verlag C.H. Beck, 20. März 2020, becklink 2015794.
7. Redaktion beck-aktuell, Verlag C.H. Beck, 20. März 2020, becklink 2015794.
8. Ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 *portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif*.
9. Ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 *portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire* [...].
10. Circulaire n° JUSD2007740C du 14 mars 2020 *relative à l'adaptation de l'activité pénale et civile des juridictions aux mesures de prévention et de lutte contre la pandémie covid-19*.
11. Note de service de la Direction des services judiciaires (DSJ) n° SJ-95-DSJ/31.03.2020 du 31 mars 2020.
12. Redaktion beck-aktuell, Verlag C.H. Beck, 25. März 2020, becklink 2015857; https://www.bmjv.de/DE/Themen/FokusThemen/Corona/Strafprozesse/Corona_Strafprozesse_node.html [consulté le 14.03.2021].
13. Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19 Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Steuerverfahrensrecht vom 27.03.2020, Bundesgesetzblatt 2020, Teil I, Nr. 14.
14. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041755644/> [consulté le 14.03.2021].
15. L. n°2020-1379, 14 nov. 2020, JO 15 nov., CC, 13 nov 2020, n°2020-808 DC.
16. Conseil d'État, ordonnance du 12 févr. 2021, req. n° 448972, 446712, 446724, 446728, 446736, 446816.
17. <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/ag-reutlingen-9owi29js973020-maskenverweigerer-unentschuldigt-fernbleiben-owig/>, <https://www.lto.de/recht/justiz/j/brandenburg-maske-gericht-prozess-staatsanwalt-weigert-sich-infektion/>, <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/lg-frankfurt-am-main-3590js23697719-corona-maskenpflicht-gericht-mund-nasen-schutz-angeklagter-zeuge-richter-vernehmung/> [consultés le 14.03.2021]
18. Arrêté du 31 juillet 2019 *portant application du décret n° 2016-151 du 11 février 2016 fixant les modalités de mise en œuvre du télétravail au sein du ministère de la justice*.
19. Note de la DGFAP du 16 mars 2020.
20. Arrêté du 31 juillet 2019 op.cit.
21. <https://ejustice-bw.justiz-bw.de/pb/,Lde/Startseite/Ueber+uns/Zeitplan+zur+Einfuehrung+der+elektronischen+Akte+in+der+Justiz> [consulté le 14.03.2021].
22. <https://www.drb.de/newsroom/presse-mediencenter/pressemeldungen-auf-einen-blick/pressemeldung/news/justiz-bleibt-in-der-corona-krise-handlungsfahig> [consulté le 26.04.2021].
23. Virtual private network (VPN) ou réseau privé virtuel (RVP) est un système permettant de créer un lien direct entre des ordinateurs et des serveurs distants de manière sécurisée tout en passant par le réseau de télécommunications public.
24. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041849917?r=aWa4xvZvUb> [consulté le 14.03.2021].
25. <https://www.drb.de/newsroom/presse-mediencenter/nachrichten-auf-einen-blick/nachricht/news/termin-stau-in-vielen-gerichten>, <https://www.ouest-france.fr/societe/justice/coronavirus-face-l-engorgement-de-la-justice-plus-de-cours-criminelles-experimentees-6837448> [consultés le 14.03.2021].

26. <https://rm.coe.int/rapport-evaluation-partie-1-francais/16809fc056> [consulté le 5.3.21].
27. Note SJ-20/382/CABINET-30.10.2020.
28. <https://www.franceculture.fr/droit-justice/covid-19-comment-la-justice-prepare-lapres>, <https://www.lto.de/recht/justiz/j/gerichte-richter-corona-notbetrieb-abstand-ueberlastung-justiz-klagewelle/> [consulté le 14.03.2021].
29. <https://www.francebleu.fr/infos/faits-divers-justice/coronavirus-les-violences-conjugales-ont-elles-augmente-dans-l-yonne-pendant-le-confinement-1589749791>, <https://www.zdf.de/nachrichten/panorama/coronavirus-haesusliche-gewalt-100.html>, [consultés le 14.03.2021].
30. <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/vg-wuerzburg-maskenpflicht-schule-at-test-diagnose/>, <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/vg-schleswig-9b23-20-maskenpflicht-schule-verwaltungsakt-widerspruch-aufschiebende-wirkung/>, <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19>, [consultés le 14.03.2021].
31. <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/le-port-du-masque-peut-etre-rendu-obligatoire-sur-l-ensemble-d-une-commune-si-celle-ci-comporte-plusieurs-zones-a-risque-de-contamination>, [consulté le 14.03.2021].
32. <https://www.village-justice.com/articles/reconfinement-justice-sera-pas-arret-point-octobre,37002.html> [consulté le 11.3.2020].