



Actes du Congrès du SJA

11 et 12 décembre 2015

L'office du juge.....

1. Motion d'orientation syndicale
2. Pour une vraie indépendance du magistrat administratif
3. Pour le maintien d'une égalité de procédures pour les justiciables
4. Pour une vraie fonction de réviseur
5. Le rapporteur public
6. Le rôle du rapporteur
7. Le recours à l'aide à la décision
8. L'expérimentation sur la rédaction des jugements

Les conditions de travail.....

1. La charge de travail
2. Le droit au repos
3. Le compte épargne temps
4. Les conditions matérielles de travail
5. Pour une amélioration de la formation
6. Pour une mobilité facilitée
7. Pour un vrai dialogue social

La vie du corps des magistrats administratifs.....

1. Pour un vrai statut de magistrat
2. Réflexion sur la concentration des rôles au Conseil d'Etat
3. Pour le rapprochement des statuts des membres de la juridiction administrative
4. Pour une répartition rationnelle des effectifs

5. Pour une préservation de la diversité des recrutements
6. Rémunération et attractivité du corps
7. Le management dans les juridictions
8. Pour la création de postes de présidents P1-P4
9. Pour une vraie politique d'action sociale
10. Pour une retraite à la hauteur des fonctions exercées
11. Rattachement du greffe au Conseil d'Etat pour obtenir une justice administrative autonome

La vie du syndicat.....

1. Financement de la FEJA

L'OFFICE DU JUGE

Motion d'orientation syndicale

Face aux réformes en cours de mise en œuvre et dont l'impact est déjà préjudiciable, le Congrès mandate le conseil syndical pour agir par tous moyens utiles, dans un esprit combatif, pour le respect des fondamentaux de la doctrine du SJA :

- l'indépendance de la juridiction administrative et du juge administratif ;
- la défense de la collégialité ;
- l'accès à un vrai statut de magistrat ;
- la fixation de la charge de travail à un niveau compatible avec une justice de qualité ;
- une justice égale pour tous sans différenciation des procédures suivant les justiciables ;
- la préservation du rôle du rapporteur public ;
- un passage raisonné et ciblé à l'informatisation de l'accès à la justice administrative,
- des conditions de travail correctes avec une informatisation au service des magistrats.

Pour une vraie indépendance du magistrat administratif

Lors du précédent Congrès, le conseil syndical avait été mandaté pour combattre toute action venant à remettre en cause l'indépendance des magistrats administratifs.

Notre vigilance devait particulièrement porter sur les points suivants :

- le respect de l'indépendance des formations de jugement, reposant sur la triple interdiction de leur adresser des consignes sous couvert d'organisation du service, de remettre en cause leurs décisions hors la voie juridictionnelle et de tenir compte de ces décisions pour l'évaluation des magistrats ;
- le respect de l'inamovibilité dans leurs fonctions des rapporteurs publics ;
- le respect de l'indépendance du rapporteur dans la conduite de l'instruction ;
- le refus de laisser les magistrats être dépouillés de leurs attributions sous le prétexte d'une extension de l'aide à la décision.

En 2015, la question de l'indépendance reste plus que jamais d'actualité. La France est, sur ce point comme sur d'autres, en retard par rapport aux autres Etats européens. Rappelons les termes de la recommandation du conseil des ministres du Conseil de l'Europe du 17 novembre 2010 selon laquelle l'indépendance de l'autorité judiciaire constitue un aspect fondamental de tout Etat de droit et implique :

- que tout juge doit être libre de statuer impartialement sur toute affaire, l'inamovibilité constituant un des éléments clés de cette indépendance ;
- que tout juge puisse disposer de pouvoirs suffisants pour s'acquitter de sa mission et être en mesure de les exercer ;
- que l'indépendance du juge et celle de la justice soient consacrées dans la Constitution ou au niveau juridique le plus élevé possible ;
- que tout juge qui estime que son indépendance est menacée puisse en référer à un conseil de la justice indépendant et disposer de voies effectives de recours ;
- qu'aucun juge ne puisse être dessaisi d'une affaire sans un motif impérieux.
- que l'organisation hiérarchique des juridictions ne porte pas atteinte à l'indépendance de chaque magistrat, les tribunaux supérieurs ne pouvant pas adresser d'instruction aux juges sur leur manière de juger autrement que par les voies de recours définies par la loi ;
- que tant la répartition des affaires au sein d'un tribunal que l'attribution d'un contentieux à une juridiction ne puisse être influencée par les souhaits d'une partie à une affaire ;
- que la liberté d'adhérer et de participer aux actions d'une organisation professionnelle soit garantie et protégée ;
- que la répartition des affaires au sein d'un tribunal obéisse à des critères objectifs préétablis.
- que les autorités responsables de l'organisation et du fonctionnement du système judiciaire créent les conditions permettant aux juges de remplir leur mission, ce qui implique d'allouer aux juridictions les ressources, les installations et les équipements adéquats pour leur permettre de fonctionner ;
- que les décisions concernant la sélection et la carrière des juges reposent sur des critères objectifs préétablis par la loi et se fondant uniquement sur le mérite ;
- que l'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges soit elle-même indépendante des pouvoirs exécutif et législatif ;
- que soient évités les systèmes faisant dépendre l'essentiel de la rémunération des juges de leur « performance », ces systèmes devant uniquement reposer sur des critères objectifs publiés par l'autorité judiciaire compétente ;
- que les juges puissent exprimer leur point de vue sur leurs activités et l'évaluation à laquelle elles donnent lieu, et contester cette évaluation s'ils l'estiment nécessaire devant une autorité ou un tribunal indépendant.

Le respect de ces principes est remis en cause par deux facteurs :

- la pression statistique exercée par le Conseil d'Etat qui est à la fois notre gestionnaire et notre juge ;

- nos liens avec des ministères (*ministère des finances, pourvoyeurs des crédits, et ministère de l'intérieur, pourvoyeur des personnels de greffe*), dont les décisions constituent une bonne part du contentieux dont nous sommes saisis.

Le Congrès mandate le conseil syndical pour développer et renforcer l'indépendance des magistrats administratifs dans la ligne des principes évoqués plus haut.

Pour le maintien d'une égalité de procédures pour les justiciables

On assiste à une différenciation de plus en plus importante du traitement des contentieux : juge unique ou collégial / appel ou cassation, rapporteur public ou non, limites variables de la période d'instruction, procédure spéciale pour le DALO, procédure spéciale pour les contentieux sociaux, procédure à la carte en matière de contentieux de l'urbanisme, contentieux des étrangers ...

A cela s'ajoutent des réformes à répétition (notamment le contentieux des étrangers) qui rendent le droit complexe et précaire.

Le SJA déplore également le phénomène plus récent d'attribution aux cours administratives d'appel de compétences de première instance sous le seul argument de la « bonne administration de la justice ». Le SJA rappelle avec force le rôle de première instance des tribunaux administratifs.

Ces réformes conjoncturelles initiées par différents départements ministériels, sans vision d'ensemble, mettent à mal le principe d'égalité de traitement des requêtes et des justiciables. Elles portent atteinte à la lisibilité de la juridiction administrative. Elles favorisent le développement d'une justice à plusieurs vitesses et soulèvent la question de l'indépendance même de la juridiction administrative vis-à-vis du pouvoir politique et des lobbys.

Le Congrès mandate le conseil syndical pour lutter contre toute réforme qui aboutirait à créer un traitement différencié des requêtes suivant le type de justiciable.

Pour une vraie fonction de réviseur

La révision des projets d'arrêts et de jugements est une étape essentielle pour une justice de qualité. C'est aussi une "marque de fabrique" de la juridiction administrative.

Encore faut-il bien avoir conscience de ce qu'est et de ce que n'est pas le travail de révision :

- le travail de révision, c'est un second regard sur un projet dans le seul but de l'améliorer, et non pour censurer ou, pire, traiter avec condescendance le travail d'un collègue rapporteur ;
- le travail de révision n'est pas non plus une session de rattrapage pour un président de formation qui a été mis en minorité ou qui ne respecte pas le travail collégial ;
- le travail de révision est indissociable de la collégialité.

Pour que ce travail soit assuré, il importe donc :

- que le réviseur dispose du temps nécessaire pour l'effectuer, et qu'il ne passe pas la totalité de son temps à assumer en même temps un travail de rapporteur ou de rédacteur d'ordonnances de toutes sortes ;
- que soient exclues les pratiques inacceptables permettant à un réviseur de fausser le débat collégial (un des exemples les plus criants consistant à faire signer par avance par l'assesseur la dernière page de la décision, pratique pas aussi rare que l'on pourrait le croire), qui pourraient être évitées si tous les membres de la formation de jugement signaient la décision ;
- que la majeure partie des dossiers soit traitée en audience collégiale (sinon il n'y a pas de révision).

Enfin, pour le cas plus particulier des présidents assesseurs en CAA, l'exercice de la fonction de réviseur est un des éléments essentiels pour les préparer à exercer des fonctions de président de chambre : il est donc indispensable qu'ils puissent assurer la présidence des formations de jugement à raison d'au moins une par trimestre.

Le Congrès mandate le conseil syndical pour qu'il agisse afin que soit consacrée, dans le respect de la collégialité, la mission de révision des projets d'arrêts et de jugement.

Le rapporteur public

Le SJA tient, à titre liminaire, à rappeler solennellement son opposition au principe de dispense des conclusions du rapporteur public et l'ensemble des actions qu'il a menées (grève, lobbying auprès des parlementaires et du garde des sceaux, argumentaire contre la réforme déposé auprès du Conseil constitutionnel, etc.) pour que cette réforme ne soit pas adoptée.

Le SJA avait également présenté un recours contentieux contre le chapitre 1^{er} du décret n° 2011-1950 du 23 décembre 2011 modifiant le code de justice administrative qui insère un nouvel article R. 732-1-1 du code de justice administrative, d'ailleurs applicable seulement aux TA et CAA, aux termes duquel :

Sans préjudice de l'application des dispositions spécifiques prévoyant que l'audience se déroule sans conclusions du rapporteur public, le président de la formation de jugement ou le magistrat statuant seul peut dispenser le rapporteur public, sur sa proposition, de prononcer des conclusions à l'audience sur tout litige relevant des contentieux suivants :

1° permis de conduire

2° refus de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice

3° naturalisation,

4° entrée, séjour et éloignement des étrangers, à l'exception des expulsions

5° taxe d'habitation et taxe foncière sur les propriétés bâties afférentes aux locaux d'habitation et à usage professionnel au sens de l'article 1496 du code général des impôts ainsi que contribution à l'audiovisuel publique

6° aide personnalisée au logement

7° carte de stationnement pour personne handicapée.

Le Conseil d'Etat dans sa décision n° 357064, 359893 du 28 mars 2013 a rejeté le recours présenté par le SJA.

Le décret n° 2013-730 du 13 août 2013 portant modification du code de justice administrative a ajouté, à compter du 1^{er} janvier 2014, à ces cas de dispense les contentieux sociaux définis, comme les « *litiges relatifs aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi* ».

Les contentieux potentiellement dispensables de conclusions du rapporteur public sont d'ores et déjà très importants et seront très certainement étendus dans les prochaines années à tout contentieux qui deviendra de masse.

Pourtant, la CEDH dans sa décision du 4 juin 2013 *Marc Antoine* a sauvé l'institution du rapporteur public. Le Conseil d'Etat, dans sa décision n° 352427, *Commune d'agglomération du pays de Martigues* du 21 juin 2013, a lui aussi rappelé l'importance et le rôle du rapporteur public.

On constate par ailleurs que dans certaines juridictions, les rapporteurs publics ne regardent plus les dossiers pour lesquels ils vont se dispenser de conclusions, faisant ainsi « confiance » à leurs rapporteurs et/ou présidents de chambre. Cette absence d'examen des dossiers est due à un nombre excessif de dossiers enrôlés, qui contraint le rapporteur public à ne regarder que les dossiers non soumis à dispense.

Quant à la dispense de conclusions, elle est pratiquée par 95% des rapporteurs publics selon l'enquête réalisée par le SJA en 2015 !

Le SJA constate donc que tous les travers de la réforme qu'il avait anticipés sont déjà en œuvre et qu'il ne peut y avoir qu'une solution politique et non contentieuse à ce nouvel état de fait qui décrédibilise chaque jour davantage la juridiction administrative.

Le Congrès mandate le conseil syndical :

- pour demander l'abrogation de l'article R. 732-1-1 du code de justice administrative ;**
- pour lutter contre toute nouvelle extension des domaines soumis à dispense du rapporteur public ;**

- pour veiller à ce que la dispense de conclusions ne se traduise pas par la dispense d'examen des dossiers, examen des dossiers prévu par le texte actuel ;
- pour œuvrer à ce que les règles relatives au rapporteur public, soient appliquées de manière uniformes devant les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat.

Le rôle du rapporteur

La place qu'occupe à l'heure actuelle l'aide à la décision ne doit pas faire oublier le rôle primordial joué par le rapporteur.

a) La désignation du rapporteur et l'initiative de l'enrôlement :

L'article R. 611-9 du code de justice administrative dispose que le président du tribunal administratif désigne le rapporteur d'une affaire immédiatement après l'enregistrement de la requête introductive d'instance. Selon l'article R. 611-10 de ce code, il revient alors au rapporteur, sous la seule autorité de son président de chambre, de fixer le délai accordé aux parties pour produire leurs mémoires puis de leur demander, le cas échéant, toutes pièces utiles à la solution du litige.

Le code de justice administrative pose ainsi le principe d'une instruction complète du dossier par le rapporteur de l'affaire. Il en est de même pour les cours administratives d'appel pour lesquelles les dispositions du code sont identiques (articles R. 611-16 et R. 611-17).

Ce rôle n'est pas exclusif d'un développement de l'aide à la décision et du recours à des assistants du magistrat. Il ne l'est pas non plus de l'accomplissement de certains actes d'instruction au profit du greffe compétent.

Néanmoins, il n'est pas envisageable que le rapporteur ne soit qu'un maillon du bout de la chaîne, confiné au rôle de production de rapports sur des dossiers pré-triés, prétraités et enrôlés.

D'ailleurs, le développement de l'aide à la décision ne doit en aucun cas servir de prétexte pour augmenter la charge de travail des magistrats. Un dossier traité par un assistant nécessite en général un travail de révision approfondi. Il est absurde de penser qu'un dossier parce qu'il aura été vu une première fois par un assistant, demandera au magistrat un temps de traitement moindre. Cela est d'autant plus vrai que les assistants ont vocation à quitter la juridiction à moyen terme et qu'il faut, en conséquence, former sans cesse de nouveaux arrivants.

En outre, le logiciel de gestion de stocks oblige les juridictions à désigner un rapporteur pour chaque requête enregistrée. Or, l'on constate, dans certaines juridictions, un détournement de cette procédure par la désignation de rapporteurs fictifs, tels que le chef de juridiction, afin de confier le traitement des dossiers à des cellules de tri ou de procéder à leur enrôlement avant transmission au rapporteur.

Même dans le cas où un rapporteur réel a été désigné, le dossier peut être, sans qu'il en soit informé, affecté à un autre rapporteur, ce qui rend le suivi des dossiers impossible.

Si l'article R. 611-9 ainsi que l'article R. 611-16 du code de justice administrative permettent au chef de juridiction de dessaisir à tout moment un rapporteur, l'application de cette disposition doit nécessairement s'accompagner d'une information du rapporteur, de même d'ailleurs que l'affectation initiale.

Enfin, la dispense de conclusions du rapporteur public ne doit, en aucun cas, avoir pour effet de dessaisir le magistrat rapporteur de l'initiative de proposer un dossier à l'audience. L'instruction d'un dossier s'étend sur toute la durée de traitement de celui-ci, y compris la décision finale de l'audiencer et le rapporteur doit rester maître du rôle proposé.

Le SJA demande que ces dispositions soient strictement appliquées.

b) La montée en puissance de l'instruction dans le travail du rapporteur :

Ainsi que l'ont noté les différents intervenants au colloque organisé par le SJA et le SAF le 29 janvier 2011, « Instruction et procès équitable devant le juge administratif », l'instruction du dossier fait pleinement partie de la fonction de juger.

Il y a donc lieu de se féliciter que les pouvoirs liés à l'instruction puissent désormais être délégués aux rapporteurs, ainsi que le prévoit l'article R. 611-10 du code de justice administrative introduit en 2010.

Cette disposition permet, en effet, de remettre au premier plan les vertus de l'instruction des dossiers.

Le temps consacré à l'instruction des dossiers doit être pris en compte dans la charge de travail des rapporteurs.

c) Pour une diversification et un renforcement des outils d'instruction dans le but de faire respecter le principe du contradictoire :

On constate malheureusement que les rapporteurs dans certaines juridictions, qui ont trop de dossiers dans leur stock, ont de moins en moins de temps à consacrer à l'instruction des dossiers compte tenu de leur charge de travail, ce qui peut notamment entraîner des mesures d'instruction lancées au dernier moment lorsque le dossier est audiencé, ce qui nuit à un travail de qualité.

Or, dans le même temps, en plein contentieux comme en excès de pouvoir, le juge de cassation insiste, à bon droit, sur la nécessité pour le juge de fond de procéder à des mesures d'instruction, à peine d'irrégularité du jugement (CE, 15 déc. 2010, *GIE Garde ambulancière 80 et autres*, n° 330867, B ; CE, 26 nov. 2012, *Mme Cordière*, n° 354108, A).

Le SJA est d'avis que les outils à la disposition du magistrat rapporteur doivent être diversifiés, voire renforcés, sur plusieurs points :

1°) La maîtrise par le magistrat- rapporteur du débat contentieux :

D'autres outils pourraient être imaginés pour mieux encadrer le débat entre les parties. Ainsi, l'article R. 611-8-1 du code de justice administrative pourrait être modifié pour non pas inviter, mais contraindre les parties à produire un mémoire récapitulatif. L'article R. 600-4 du code de l'urbanisme pourrait également être étendu et modifié, de nature à permettre au juge, sur sa propre initiative, de figer les moyens soulevés.

2°) Pour l'institution de « réouvertures ciblées d'instruction » :

En application des dispositions de l'article R. 613-4 du code de justice administrative, une mesure d'instruction provoque la réouverture automatique de l'instruction du dossier, même lorsqu'une audience a déjà eu lieu ou qu'une ordonnance de clôture a été prononcée. Cela aboutit à ce que l'instruction soit automatiquement rouverte sur tous les aspects du dossier, permettant ainsi aux parties de produire, si elles le souhaitent, de nouveaux moyens, voire de nouvelles conclusions.

Or, cette règle peut être contraire à la bonne administration de la justice dans au moins deux cas de figure :

- lorsque le rapporteur ou son réviseur s'aperçoit, en cours de traitement du dossier et alors que sa conviction est emportée sur la quasi-totalité des questions qu'il pose, qu'il a besoin d'un éclairage des parties sur un seul aspect du dossier ;
- lorsque la formation de jugement, parfois après séance d'instruction, envisage de différer dans le temps une annulation, ce qui nécessite, en application de la jurisprudence du Conseil d'Etat, une mesure d'instruction spécifique permettant de recueillir les observations des parties sur les effets de l'annulation et l'intérêt général qu'il y aurait à différer celle-ci.

Tout magistrat a déjà été confronté au moins une fois à cette situation où, rouvrant l'instruction pour obtenir un éclairage sur un point particulier du dossier, il s'est retrouvé à devoir instruire des écritures comportant des moyens ou des conclusions nouvelles, ou encore à devoir répondre à des arguments nouveaux présentés par les parties sur des aspects du litige qu'il estimait déjà résolu.

C'est pourquoi le SJA est favorable à une modification du code de justice administrative dans sa partie réglementaire et ce, afin de doter le magistrat rapporteur d'un outil autorisant une « réouverture ciblée d'instruction » permettant de limiter le débat provoqué par la réouverture automatique à la seule question l'ayant justifiée.

Le Congrès mandate le conseil syndical pour :

- veiller à ce que les dispositions garantissant le rôle du rapporteur pour l'instruction, qui comprend la mise en état des dossiers, soient strictement respectées et étendues, dans le respect du principe du contradictoire ;
- faire en sorte que de meilleurs outils d'instruction soient mis à la disposition des rapporteurs ;
- demander à ce que l'instruction des dossiers soit prise en compte dans la charge de travail.

Le recours à l'aide à la décision

Devant l'afflux du contentieux et notamment en raison du développement, depuis 1995, des ordonnances de tri et des matières jugées par un magistrat statuant seul et, depuis 2000, du nombre de procédures d'urgence, l'aide à la décision est devenue progressivement une réalité par le recrutement d'assistants du contentieux et, depuis 2002, d'assistants de justice.

Le SJA ne conteste ni le besoin d'une assistance pour le magistrat pour certains types de procédure, assistance qui peut d'ailleurs être celle du greffe, ni l'apport pour l'instruction d'un dossier d'une aide émanant d'un collaborateur de haut niveau.

Le SJA estime cependant qu'il convient de mettre un terme au développement désordonné de l'aide à la décision et d'engager une réflexion sérieuse sur cette question.

Les éléments suivants doivent être rappelés :

1°) le principe de l'égal accès aux emplois publics s'applique au recrutement des assistants de justice : les postes d'assistant ne peuvent dès lors être pourvus qu'après une publicité suffisante des vacances d'emplois et un examen de toutes les candidatures par un comité de sélection, présidé par le chef de juridiction, obligatoirement composé de trois magistrats. Le SJA estime que ces modalités, préconisées par une simple circulaire du secrétaire général du conseil d'Etat, devraient être imposées et précisées par un texte réglementaire.

2°) les fonctions des différents personnels d'aide à la décision doivent être clairement définies au niveau national et non dépendre des chefs de juridiction. Les assistants peuvent se voir utilement confier des fonctions de veille juridique, recherches précises, travaux de compilation de la jurisprudence. Ils ne doivent être en aucun cas exclusivement cantonnés à la rédaction d'ordonnances ou au traitement de contentieux répétitifs.

3°) il convient d'éviter que l'arrivée de ces auxiliaires ne prive les autres agents, notamment les greffiers, de la possibilité d'assumer des tâches variées et présentant un certain degré de difficulté.

4°) les assistants de justice n'ont pas vocation à se substituer aux magistrats et ne doivent pas être appelés à exercer des compétences réservées aux seuls magistrats. Ils ne peuvent participer aux activités juridictionnelles sans la supervision d'un rapporteur. Il en résulte que le recours aux assistants ne doit pas avoir pour conséquence le traitement intégral de dossiers dont la vocation est d'être au rapport des magistrats, sauf à vider de leur substance les rôles de chacun.

5°) le travail des assistants de justice doit pouvoir profiter à tous et pas seulement aux présidents.

6°) le SJA estime qu'une rémunération décente au regard de leur qualification doit être versée aux assistants de justice. L'évolution de la fonction d'assistant de justice et du contentieux doit être prise en compte par les juridictions : aide à la préparation du concours, valorisation de leur rôle par la dévolution de tâches variées...

7°) le SJA est opposé à la « professionnalisation » des stagiaires puisque ceux-ci, au demeurant très faiblement rémunérés, sont dans la juridiction principalement pour parfaire leur formation juridique et découvrir le fonctionnement d'un tribunal ou d'une cour. Leur rôle n'est pas d'aider les juridictions à améliorer leurs statistiques. Les stagiaires doivent être pris en charge par un magistrat référent et ne sauraient en aucun cas être formés par des assistants dont ce n'est pas le rôle.

Ces principes étant posés, le SJA souhaite qu'un bilan complet soit établi par le Conseil d'Etat et soumis à l'analyse du CSTACAA.

Tout d'abord, il est nécessaire de recenser les pratiques s'agissant d'une part, des statuts sous lesquels sont employés les assistants (stagiaires, vacataires, assistants de justice, assistants du contentieux...), d'autre part, des tâches qui leur sont confiées, enfin du nombre d'assistants employés par juridiction. Force est de constater que sur tous ces points, les situations varient énormément d'une juridiction à l'autre.

Il conviendrait, par ailleurs, d'évaluer le coût de l'aide à la décision par rapport aux bénéfices retirés par la juridiction administrative, ainsi que les besoins réels des tribunaux et des cours.

Le SJA tient à rappeler qu'il convient de recruter des magistrats pour faire face à l'accroissement de nos missions et éviter de mettre en œuvre des solutions à visée purement statistique dissimulant les besoins réels de la juridiction administrative.

Enfin, le SJA est favorable à l'augmentation des moyens techniques et humains pour traiter de manière correcte les dossiers d'étrangers.

Le Congrès mandate le conseil syndical pour veiller :

- à ce qu'un bilan complet sur l'aide à la décision soit établi par le Conseil d'Etat et soumis à l'analyse du CSTACAA, afin d'en tirer toute conclusion utile ;
- à ce que le recours à l'aide à la décision fasse l'objet d'un encadrement strict au regard des principes rappelés ci-dessus.

L'expérimentation sur la rédaction des jugements

Après la remise du rapport du groupe de travail présidé par M. Martin sur la rédaction des décisions de justice et alors que le Conseil d'Etat était sur le point de s'engager vers une expérimentation de la nouvelle rédaction des décisions de justice à tous les niveaux de juridiction, le SJA a rencontré le Vice-président du Conseil d'Etat le 7 juin 2012 et a fait valoir qu'une expérimentation dans le désordre et à moyens constants serait contre-productive et nuisible pour l'image de la juridiction administrative.

Le Vice-président du Conseil d'Etat a entendu les arguments du SJA et a décidé de lancer l'expérimentation dans un premier temps auprès de certaines sous-sections du Conseil d'Etat.

Si l'expérimentation sur les visas est aujourd'hui achevée, elle est toujours en cours pour les considérants.

Cette expérimentation pourrait également être l'occasion d'introduire, à l'instar de ce qui se pratique en Allemagne, la signature des trois magistrats de la formation de jugement et non pas deux comme actuellement, le rapporteur et le premier assesseur (sur ce point, voir également p. 8 sur la fonction de réviseur).

Compte tenu des répercussions importantes que la généralisation de la modification de la rédaction des jugements pourrait avoir, il convient d'être très vigilant sur les bilans de l'expérimentation en cours et d'être prudent en cas d'extension de cette expérimentation.

Le congrès mandate le conseil syndical pour :

- **obtenir un vrai bilan de l'expérimentation en cours sur les considérants ;**
- **s'assurer que toute extension de l'expérimentation auprès des TA et CAA soit effectuée sur la base du volontariat avec une décharge d'activité correspondante ;**
- **une fois l'expérimentation achevée, demander une consultation approfondie des magistrats administratifs ;**
- **soumettre le lancement de la réforme à un réel consensus au sein du corps sur ce qui constitue le cœur même de notre métier, à savoir la rédaction des jugements ;**
- **dans l'hypothèse d'une mise en œuvre de la réforme, diminuer la norme à due proportion, compte tenu du délai nécessaire à la maîtrise du nouveau mode de rédaction des décisions.**

LES CONDITIONS DE TRAVAIL

La charge de travail

Depuis de nombreuses années, comme tous les actes des Congrès du SJA depuis 2006 le révèlent, la charge de travail pesant sur les magistrats administratifs a dépassé le niveau du raisonnable, et même du supportable.

Les raisons de cet état de fait sont bien connues et régulièrement rappelées par le SJA tant au gestionnaire qu'à la représentation nationale :

- les effets délétères de la norme, individuelle et collective, imposée au sein des juridictions dans la seule optique du traitement de flux contentieux de plus en plus importants sans considération pour la qualité de la justice rendue ;
- l'évaluation des chefs de juridiction au prisme principal, sinon unique, de la performance statistique ;
- la multiplication des délais et voies de recours dérogatoires par le législateur, notamment en matière de droit des étrangers, et la déstabilisation du fonctionnement des juridictions qui en résulte ;
- le fort ralentissement du recrutement de conseillers de TACAA supplémentaires –ce dernier point s'expliquant en partie par la gestion défailante des ressources humaines par le Conseil d'Etat.

Les conséquences de cette charge de travail sur la vie et l'activité des magistrats avaient été mises en lumière de manière édifiante par la première grande enquête du SJA sur les conditions de travail lancée au mois de novembre 2012, à laquelle plus de 30 % des membres du corps avaient répondu. Ses conclusions avaient, du point de vue du gestionnaire, été certes modérées par l'enquête menée au cours de l'année 2013 à la demande du Conseil d'Etat par le CHSCT sur cette question, mais le gestionnaire n'avait pu en remettre en cause la représentativité et la gravité des faits qu'elle révélait.

Pour autant, nonobstant les déclarations publiques réitérées du Vice-président du Conseil d'Etat admettant lui-même que les limites des magistrats avaient été atteintes en termes de productivité, aucune leçon n'a véritablement été tirée de ce constat. De ce point de vue, les résultats de la seconde enquête sur la charge de travail qu'a menée le SJA au cours du mois d'octobre 2015 et **à laquelle 585 magistrats de tous grades ont répondu (soit 51% du corps)** révèlent au contraire une aggravation notable de la situation depuis 2013.

Qu'on en juge :

La norme et le taux d'encadrement des magistrats n'ont connu aucune amélioration significative :

Pour 36,7 % des collègues soumis à une norme, (44 % en 2012) le chiffre est supérieur à 9 dossiers par rôle et pour 8 % (9 % en 2012), il dépasse 12 dossiers par rôle. Dans 69 % des cas, la complexité des dossiers n'est pas prise en compte pour le calcul de la norme (71 % en 2012).

A cette norme, s'ajoutent également les permanences « OQTF sans délai » qui conduisent près de 65 % des collègues à traiter en moyenne 5 dossiers et plus par permanence (chiffre stable par rapport à 2012). 15 % en traitent plus de 10 (18 % en 2012). 57 % ne bénéficient d'aucune déduction consécutive de ces permanences sur leur norme d'audience collégiale (54 % en 2012).

83 % des **rapporteurs publics** traitent plus de 20 dossiers par audience collégiale (contre 77 % en 2012), 30 % concluant sur plus de 30 dossiers (chiffre stable) ; encore faut-il remarquer que plus de 95 % des rapporteurs publics pratiquent la dispense de conclusions. En outre, près de 16 % d'entre eux sont amenés à conclure ou à siéger comme assesseur dans d'autres formations de jugement

52 % des **présidents** encadrent 4 ou 5 magistrats (chiffre stable là encore).

Les souffrances ressenties au travail restent à un niveau élevé :

Une large majorité de collègues déclare éprouver, peu ou prou, de la souffrance face à la charge de travail : 37, 5 % des collègues souffrent souvent ou toujours de la charge de travail (36 % en 2012) ; 52, 4 % parfois (contre 54 % en 2012).

L'incidence de cette pression sur le comportement des magistrats s'aggrave : les collègues déclarent ressentir de la nervosité (65 % ; soit 30 points d'augmentation par rapport à 2012) / de l'irritation (41, 6 %, + 19 points) / des moments d'absence (35 % ; + 15 points) / de l'agressivité (8, 2 %) , des retards répétés (19, 9 %, + 11 points)...

La souffrance physique est encore plus durement ressentie, la fatigue (88, 3 % contre 52 % en 2012) et les troubles visuels (45, 1 % contre 29 % en 2012) arrivant en tête. 7,9 % des magistrats administratifs déclarent avoir arrêté le travail en raison de cette souffrance contre 6 % en 2012. Cette évolution est d'ailleurs confirmée par un rebond du nombre de jours de congés de maladie ordinaire constatés en 2014 (+ 0, 5 % par rapport à 2013).

Pour 79 % des collègues, la charge de travail a un impact négatif sur leur vie privée, tous les aspects de la vie privée étant concernés (chiffre stable).

Ainsi, les magistrats administratifs déclarent que cette charge affecte systématiquement ou souvent : la durée de la pause déjeuner (58 % des réponses), les soirées (54,6 %), le week-end (55,4 %), la prise de jours de congés (42 %) et la prise de RTT (40 %). 12 % des magistrats optent pour un temps partiel en raison des difficultés qu'ils subissent pour accomplir leur norme (13 % en 2012).

L'impact négatif sur la qualité du travail s'accroît :

Selon les résultats de l'enquête, 61,3 % des collègues estiment que la charge de travail a un impact négatif sur la qualité du travail (chiffre stable). Cette baisse de qualité affecte plusieurs aspects du travail : les recherches (78 % contre 40 % en 2012), les mesures d'instructions (29,1 % contre 15 %), la rédaction des jugements (25,3 % contre 12 %). Les rapporteurs publics estiment unanimement que cette pression affecte la qualité de leurs conclusions.

L'incidence de la charge de travail sur la qualité du travail s'observe également en matière de formation. 58 % des collègues déclarent avoir été empêchés de suivre une formation du fait de cette charge, soit environ un point de moins qu'en 2012.

... le tout pour un résultat médiocre en ce qui concerne la productivité des juridictions :

Le maintien à un niveau élevé de la pression exercée sur les magistrats se révèle enfin largement contre-productif pour l'activité des juridictions elles-mêmes. Ainsi, en dépit d'un rebond au cours de l'année 2014, le nombre d'affaires traitées par magistrat connaît une érosion constante, tant dans les TA que dans les cours, ainsi qu'il ressort des données du dernier rapport annuel d'activité du Conseil d'Etat :

	2011	2012	2013	2014
Ensemble des TA	258,32	247,65	232,39	241,44
Ensemble des CAA	116,69	110,92	106,88	109,31

Face à l'augmentation continue des entrées et à la complexification moyenne des stocks d'affaires laissées aux magistrats (sorties des dossiers simples par ordonnances, extension du champ d'application du juge unique, traitement des séries...), la pression statistique ne peut en effet contraindre les collègues à traiter toujours plus d'affaires en moyenne plus complexes ou demandant les délais de traitement plus contraints.

Quelles actions entreprises ? Quelles actions à entreprendre ?

Le SJA, et particulièrement ses élus au CSTACAA, se sont attachés, dans le cadre du mandat fixé lors du dernier congrès et sans s'engager dans une démarche de cogestion qui conduirait à dédouaner le Conseil d'Etat de ses responsabilités :

- à veiller à ce que les moyens en magistrats soient, préférentiellement, affectés aux juridictions les plus en difficulté du point de vue des stocks ou de la charge de travail. Le SJA soutient ainsi l'affectation prioritaire de magistrats, même en surnombre, dans les juridictions à stock ancien important et celles qui sont soumises à une forte pression contentieuse en matière de police des étrangers (notamment en cas de présence de centres de rétention dans le ressort) ;

- à soutenir, en restant vigilant sur les principes de mise en œuvre d'une telle réforme et dans le cadre d'un strict volontariat des intéressés, la réforme de l'article L. 221-2-1 du CJA instituant la possibilité de recours à des magistrats délégués à partir d'une autre juridiction administrative pour pallier un manque d'effectifs temporaire résultant, soit d'un départ en cours d'année (détachement, disponibilité congé parental, départ à la retraite) soit d'un congé de maladie ou d'un congé maternité. Ce dispositif a été récemment précisé par l'entrée en vigueur de l'article R. 221-6-1 du CJA, créé par le décret n° 2015-1145 du 15 septembre 2015 qui dispose notamment que « *En application de l'article L. 221-2-1, un magistrat ne peut être délégué plus de trois fois au cours d'une même année pour une durée totale qui ne peut excéder six mois* ».

Les revendications traditionnelles du SJA restent toutefois d'actualité et doivent continuer à être exprimées auprès du gestionnaire et, le cas échéant, auprès des chefs de juridictions :

- l'augmentation des moyens, notamment en personnels, affectés à la juridiction administrative par le législateur : il s'agit en effet du seul levier qui garantit à moyen terme le maintien de la qualité des décisions de la justice administrative et une amélioration de ses délais de jugement. Si le contexte budgétaire difficile peut permettre à la représentation nationale d'expliquer la forte réduction des recrutements de magistrats, il n'est pas concevable que le législateur ne tire pas la conséquence de ses décisions, qu'il s'agisse de l'extension continue du champ de compétence des juridictions administratives ou de la création toujours renouvelée de procédures contentieuses administratives spéciales, sans qu'aucune étude d'impact ne soit réalisée en ce qui concerne l'incidence de telles réformes sur l'activité des juridictions ;
- le respect de la norme « Braibant » comme principe national unifié en matière de norme contentieuse et le refus consécutif de toute augmentation unilatérale de la norme, soit directement, soit par une modification de la pondération des dossiers. En outre, tout incident extérieur aux magistrats et ayant pour effet de ralentir ou d'empêcher leur travail, tels que les dysfonctionnements nombreux et récurrents des applications informatiques du Conseil d'Etat, doit donner lieu à une déduction de dossiers correspondant au temps d'indisponibilité des outils de travail des magistrats. Enfin, le principe de la mi-norme pour les magistrats primo-affectés, parfois encore "oublié" par certains chefs de juridiction, doit faire l'objet d'une défense résolue et inconditionnelle ; ce principe de la mi-norme devrait d'ailleurs être étendu, de façon adaptée, aux magistrats abordant un nouveau contentieux afin de leur permettre d'appréhender, dans les meilleures conditions, les caractéristiques de cette nouvelle matière ;
- le respect d'une composition des formations de jugement permettant aux rapporteurs publics de rédiger des conclusions de qualité et aux présidents de chambre d'assurer effectivement leur rôle de réviseur. La généralisation des chambres à trois rapporteurs en TA et à quatre rapporteurs et

plus en CAA n'a pour effet que de dévaluer le rôle des rapporteurs publics, soumis à une pression trop importante et d'interdire aux vice-présidents d'exercer une véritable révision sur les dossiers enrôlés.

- la mise à disposition d'outils de formation adaptés permettant une appréhension en temps utile des nouvelles réformes ;

- la prise de mesure permettant aux magistrats de se concentrer sur leurs tâches juridictionnelles, en engageant notamment des réflexions sur l'utilité de certaines manifestations, de type audience solennelle.

Le Congrès mandate donc le conseil syndical :

- pour faire constater au Conseil d'Etat que la charge de travail actuelle ne permet plus d'exercer des fonctions juridictionnelles de qualité ;

- pour continuer d'exiger le retour à la norme « Braibant » dans toutes les juridictions, notamment en matière de contentieux des étrangers et de contentieux social ;

- pour obtenir que la norme prenne en compte les dossiers traités en juge unique et en référé, ainsi que le temps consacré aux commissions administratives et à l'instruction des dossiers ;

- pour obtenir le passage à mi-norme d'une durée raisonnable au bénéfice des magistrats affectés à un nouveau contentieux, le temps pour eux d'être opérationnels sur la nouvelle matière abordée ;

- pour continuer à demander au Conseil d'Etat d'établir une circulaire ayant pour objet de mettre un terme à la « double taxation » du magistrat lors des mutations, en cas de changement d'affectation, de départ ou de retour de mobilité, de détachement, etc.

- a minima, pour qu'il continue à soutenir les initiatives visant à un « moratoire » sur la charge de travail, c'est-à-dire à refuser, à l'avenir, toute augmentation unilatérale de la norme dans les juridictions, qu'elle soit locale ou nationale, directe (par l'augmentation du nombre de dossiers à traiter) ou indirecte (par de nouveaux systèmes de cotation des dossiers) ;

- pour qu'il prenne toutes les mesures nécessaires pour dénoncer la situation des juridictions où les limites du raisonnable ont d'ores et déjà été dépassées, et engager ou soutenir les initiatives et les actions pour un retour à la normale dans les juridictions où cette charge est devenue déraisonnable, par tous les moyens adaptés ;

- pour obtenir le retour à la composition « classique » des chambres, tant dans les tribunaux que dans les cours, en réintroduisant un deuxième mouvement de mutation conseillers/premiers conseillers.

- pour obtenir les recrutements de magistrats nouveaux corrélatifs à toute réforme législative ou réglementaire engendrant un risque d'augmentation du contentieux et de la charge de travail ;

- pour qu'il encourage l'anticipation des besoins en ressources humaines des réformes de la procédure juridictionnelle administrative à venir, notamment par étude d'impact préalable rendue publique diligentée par la Mission d'inspection et des représentants du personnel afin d'en évaluer les répercussions ;

- pour que soit poursuivie la mise en œuvre de la transposition dans l'ordre juridictionnel administratif du dispositif judiciaire des « magistrats placés », sur la base exclusive du volontariat et moyennant supplément de rémunération, afin de pallier les fluctuations conjoncturelles des effectifs locaux.

Le droit au repos

Les magistrats administratifs sont, traditionnellement, très attachés à leur autonomie et leur liberté d'organisation qui constitue une des particularités historiques du corps. Ainsi, et contrairement à la pratique généralement constatée dans les autres corps de la haute fonction publique, ainsi que chez les magistrats judiciaires et financiers, les collègues ne posent pas de jours de congés, profitant des périodes de vacance des audiences pour organiser leurs propres plages de repos ; de la même manière, les magistrats ne prennent que rarement des congés de maladie en cas de maladie bénigne ou temporaire, pas plus qu'ils ne posent de congés en cas d'événements de la vie quotidienne nécessitant leur présence hors du tribunal (maladie d'un enfant, événement familial, etc.).

Cette situation, qui n'est pas conforme au droit du travail, n'avait pas suscité d'émotion particulière jusqu'à présent de la part des magistrats puisqu'il existait des « soupapes », c'est-à-dire des gisements de tous petits dossiers dans les stocks des juridictions et des chambres, qui permettaient d'acquiescer de l'avance pour prendre ses vacances sans avoir à poser formellement des jours de congés ou d'amoindrir significativement sa charge de travail en cas de besoin. Mieux encore, cette flexibilité a pu contribuer, un temps, à l'attractivité du métier de magistrat administratif.

Mais cette liberté est devenue assez largement un faux-semblant, comme en témoignent les chiffres cités ci-dessus. Pour près de la moitié des magistrats, il n'existe pas de « vraies » périodes de congés ou de réduction du temps de travail, c'est-à-dire dépourvues de tout travail juridictionnel, que ce soit au bureau ou à domicile. Le développement du travail dématérialisé accentue d'ailleurs cette tendance à la confusion du temps de travail et du temps consacré à la vie privée. De ce point de vue d'ailleurs, il faut constater qu'alors même que le ministre chargé de la fonction publique finalise actuellement les textes réglementaires relatifs à l'organisation du télétravail dans la fonction publique, le Conseil d'Etat n'a engagé aucune réflexion sur l'adaptation de ces mesures à venir aux magistrats administratifs.

De la même manière, l'arrêt d'un magistrat pour maladie se traduit, le plus souvent, par un report sur les audiences ultérieures de la charge de travail temporairement suspendue, pour le magistrat intéressé comme d'ailleurs pour ses collègues (notamment, le cas échéant, son rapporteur public). L'absence de véritables congés de maladie constitue donc une forme de piège tant pour le magistrat souffrant que pour sa formation de jugement, le droit au repos étant alors « gagé » sur l'avance prise avant la maladie ou sur un effort de productivité supplémentaire à venir.

Enfin, dans un contexte de féminisation constante du corps et d'un investissement plus important des pères dans l'éducation et le soin des enfants, il n'est plus acceptable que la nécessité, pour un père ou une mère, de libérer de son temps pour le soin d'un enfant malade ou pour son éducation soit subordonnée à la constitution d'un « matelas » de dossiers préparés d'avance ; matelas dont la constitution est devenue d'ailleurs, au gré de l'accroissement de la complexité des dossiers et de la pression statistique, de plus en plus complexe à réaliser.

Il est donc nécessaire, sans remettre en cause l'acquis que constitue la liberté d'organisation et l'autonomie du magistrat, qui est d'ailleurs un des aspects de sa nécessaire indépendance, de combiner cette autonomie avec l'organisation d'un système de prise effective de congés garantissant le droit au repos des magistrats et la dissociation de la vie professionnelle et de la vie privée.

Le Congrès mandate le conseil syndical :

- pour veiller à ce que la charge de travail imposée aux magistrats ne fasse pas entrave à l'exercice du droit au repos dans le cadre actuel de la liberté d'organisation des magistrats ;

- pour demander la diffusion dès aujourd'hui d'une circulaire insistant sur le respect de toute la durée des congés maladie, enfant malade, maternité, paternité et adoption en y intégrant un *modus operandi* précis sanctuarisant les semaines durant lesquels le collègue malade, le collègue dont l'enfant est malade, la future maman ou le futur papa sont censés ne pas traiter de dossier, ni relire ou signer des jugements, ni instruire.

Le compte épargne temps

Le SJA avait demandé et obtenu la rédaction d'une nouvelle circulaire sur les CET en janvier 2013 prenant acte que les congés maternité et la demi norme ne pouvaient donner lieu à une proratisation des jours CET.

Cependant, le Conseil d'Etat a maintenu la proratisation des jours RTT en cas de prise de jours CET. Les recours contentieux dirigés contre la circulaire n°104347 du 27 février 2013 relative aux CET ont, en outre, été rejetés. S'il n'y a plus lieu, pour l'instant du moins, de poursuivre un contentieux qui, en tout état de cause, poserait alors la question d'une saisine de la CEDH et d'une question relative à l'impartialité du Conseil d'Etat, statuant sur les recours formés par les organisations professionnelles de magistrats administratifs, le débat pourra toutefois être rouvert à l'occasion d'une nouvelle circulaire.

La question de l'ouverture effective des droits à CET s'intègre toutefois, plus globalement, aux enjeux définis ci-dessus et relatifs à la charge de travail et à l'effectivité des droits aux congés des magistrats des TA et CAA. Ces jours servent en effet souvent, soit de « réserve d'urgence » pour libérer une période de congés rendue nécessaire (encore faut-il alors qu'elle corresponde, le plus souvent, à une audience, en tous les cas pour les rapporteurs), soit de variable d'ajustement de la charge de travail, les jours de RTT étant alors consacrés à rattraper le retard accumulé ou à reconstituer un stock de dossiers d'avance. Par ailleurs, les motifs avancés par les chefs de juridiction pour faire droit, ou non, aux demandes de congés au titre de la RTT restent bien souvent trop imprécis et trop vagues au regard de l'intérêt du service (y compris dans le cas des demandes de liquidation des CET avant un départ en retraite) et demanderaient une clarification afin que les règles d'examen des demandes de liquidation des droits à RTT soient plus transparentes et connues de tous, y compris pour les rapporteurs publics.

Les résultats de l'enquête réalisée par le SJA en 2015 montrent clairement par exemple que bien souvent lorsque des jours de RTT sont pris, ils ne sont pas utilisés en totalité comme des jours réels de congés mais pour compenser la charge de travail : rattraper son retard ou prendre de l'avance.

En outre, compte tenu de la charge de travail qui a augmenté de manière incontestable ces dernières années, il est temps de demander l'augmentation du nombre de jours CET pour se rapprocher de ceux des autres corps de la haute fonction publique.

Le Congrès mandate le conseil syndical afin :

- de réaffirmer que ni la situation difficile d'une juridiction, ni la recherche de productivité, ni la fonction exercée ne doivent constituer des obstacles à l'utilisation du CET ;
- de demander à ce que le temps passé à tenir des audiences d'OQTF le samedi ou les jours fériés soit pris en compte pour le calcul du CET ;
- de poursuivre l'effort en vue d'obtenir la fin de la proratisation des jours RTT alloués au titre du crédit annuel lorsque des jours RTT ont été posés dans l'année ;
- de demander l'augmentation du nombre de jours annuels CET ;
- d'obtenir une revalorisation substantielle de la monétisation des jours de RTT.

Les conditions matérielles de travail

Les magistrats s'inquiètent de la dégradation de leurs conditions matérielles de travail, laquelle comporte plusieurs aspects, dont la question de l'informatisation, et notamment de Télérecours, est certainement la plus préoccupante.

I) Les tribunaux doivent rester le seul et unique lieu de déroulement des audiences

Le SJA s'oppose avec force aux audiences par visioconférence et aux audiences délocalisées et rappelle à ce titre que les magistrats s'étaient fortement mobilisés contre ces mesures par le passé.

II) Les locaux et les moyens physiques

La réalité immobilière des différentes juridictions reste disparate, mais certaines juridictions ne sont pas placées dans des situations qui permettent un travail optimal. Il est nécessaire que toutes les juridictions bénéficient de locaux adaptés permettant de disposer d'un nombre de bureaux suffisants pour accueillir l'ensemble des magistrats et agents, et de salles d'audience assez nombreuses pour faire notamment face à l'accroissement des contentieux urgents.

Les moyens, en particulier humains, nécessaires au bon fonctionnement du matériel sont indispensables. Chaque magistrat doit bénéficier d'un ordinateur portable en état de fonctionnement. Une assistance disponible immédiatement doit être offerte en cas de problème matériel ou logiciel, et le matériel doit être renouvelé en cas de dysfonctionnement. Il doit être mis à la disposition de tous les supports de sauvegarde nécessaires. Les imprimantes réseau doivent exister en nombre suffisant et être en parfait état de fonctionnement et dans un endroit accessible.

L'ergonomie des postes de travail doit être adaptée aux conditions réelles de travail. Chaque magistrat doit bénéficier de deux écrans supplémentaires à celui de l'ordinateur portable mis à sa disposition. Chaque élément du poste de travail doit pouvoir être adaptable à l'ergonomie personnelle de chacun, cette adaptation pouvant être, en cas de besoin, effectuée avec le soutien d'une personne qualifiée. Le suivi de la santé au travail des magistrats, notamment oculaire, doit devenir une préoccupation.

La situation des magistrats bénéficiant d'une mutation doit être mieux prise en compte : ceux-ci commencent à travailler pour leur nouvelle juridiction avant le 1^{er} septembre, et doivent pouvoir avant cette date bénéficier des moyens matériels d'y travailler. Cette situation récurrente rencontrée à chaque nouvelle année judiciaire n'est pas acceptable.

Les magistrats regrettent que des codes à jour dans les matières de leur chambre d'affectation ne soient pas mis à leur disposition personnelle. L'accès à une documentation papier reste indispensable, a fortiori pour les sources qui n'existent que sous cette forme, les potentialités d'exploitation des données permises par les types de support papier et numériques n'étant pas exclusives mais complémentaires.

II) L'informatisation et la dématérialisation

Les problèmes informatiques gangrènent le travail juridictionnel. Les magistrats, non réfractaires à l'utilisation des outils informatiques qui est devenue habituelle, se retrouvent trop souvent dans l'incapacité de travailler devant les pannes à répétition et les problèmes de réseau.

A) Pour l'amélioration de la fiabilité du système :

1. Internet, intranet et bases de données

Les impossibilités d'accès aux différentes bases de données juridiques en ligne, parfois simultanées sur internet et intranet, se sont multipliées. Elles ont pour conséquence de priver les magistrats de leurs outils de travail. Si le gestionnaire a pu paraître prendre la mesure de ces difficultés, celles-ci n'ont pas pour autant disparues, et les dysfonctionnements restent trop nombreux, s'agissant tout particulièrement de l'intranet et d'Ariane Archives. S'agissant de cette dernière, les magistrats regrettent qu'outre un dysfonctionnement quasi-permanent de la recherche « multi juridictions », les résultats obtenus varient en fonction de l'heure de la journée.

La juridiction administrative doit disposer d'une couverture permanente et d'un volume de bande passante suffisant pour éviter un blocage total. La fiabilité de ces systèmes doit être la priorité absolue de la direction des systèmes d'information. La compensation des pannes du système en nombre de dossiers traités doit être mise en place.

2. Les applications et logiciels

La juridiction administrative travaille au quotidien sur des applications et logiciels désuets et datés, et cela est vrai tant des applications et logiciels externes que de ceux spécifiquement dédiés à la juridiction administrative.

La modernisation du poste du rapporteur, de skipper et de l'ensemble des logiciels est urgente.

Chaque réforme de la procédure ou de la rédaction des jugements doit être accompagnée d'une mise à jour de ces outils informatiques par les services du Conseil d'Etat. Ainsi, la modification de la rédaction des visas, demain peut-être des motifs, doit conduire à l'élaboration de nouveaux modèles dans le poste rapporteur par les services compétents du Conseil d'Etat, afin d'éviter une perte de temps liée à l'adaptation par chaque chambre, voire par chaque magistrat, des modèles locaux.

B) Pour une meilleure information des magistrats sur l'activité des services informatiques :

Les mesures prises par les services informatiques, et notamment par la direction des systèmes d'information, ne sont pas techniques. Elles affectent parfois de manière essentielle l'organisation de l'activité juridictionnelle.

Pour favoriser une parfaite transparence et respecter le droit en vigueur, le Conseil d'Etat doit s'assurer de la diffusion systématique et directe à l'ensemble des magistrats des circulaires en matière d'informatique, en particulier celles relatives à des mesures de contrôle de l'activité de consultation par les magistrats des sites Internet.

C) Pour un système au service du magistrat

Dans *Alone Together*, Sherry Turkle réfute les promesses fondamentales de la connectivité numérique. Elle allègue que le vivre-ensemble, loin d'être renforcé par la technologie, a été supplanté par « le clair-obscur de la communauté virtuelle ».

La dématérialisation par le « travail juridictionnel collaboratif » ne peut supplanter les échanges directs entre magistrats. Ceux-ci, et principalement la séance d'instruction et le délibéré, doivent rester les moments privilégiés du travail juridictionnel. Elle doit également se faire dans le respect des équilibres de la communauté juridictionnelle.

D'ailleurs le SJA souhaite que l'expression « travail juridictionnel collaboratif » soit remplacée par l'expression « travail juridictionnel dématérialisé », plus conforme à la réalité.

Le SJA s'oppose aux transferts ascendants de compétences. Il est important de définir clairement les rôles et missions des différents acteurs de la juridiction administrative. Ainsi, le classement opérationnel et

intelligent du dossier est un métier à part entière qui permet l'emploi de personnel de greffe, absolument indispensable au bon fonctionnement du service public de la justice.

La mutation des modes de travail doit respecter l'autonomie de chaque magistrat. Sans dénier le rôle des présidents de chambre et de juridiction, elle doit se faire dans le respect des contraintes et impératifs de chacun, liés aux préférences, à l'âge ou au handicap. La multiplication des possibilités d'échange ne doit pas conduire à la remise en cause des temps de repos des magistrats et empiéter sur le temps consacré à leur vie privée et familiale. La possibilité ouverte à différents acteurs de pouvoir modifier directement les projets de jugement ne doit en aucun cas permettre des corrections unilatérales, non discutées, en méconnaissance du principe de collégialité.

III) Télérecours

Les écueils déjà mis en exergue s'appliquent évidemment à Télérecours. Toutefois, les inquiétudes devant le déploiement de cette application méritent qu'il lui soit fait une place particulière.

Il convient de rappeler les conditions problématiques de la mise en place de Télérecours, lesquelles semblent si peu discutables qu'elles ont même été rappelées par le rapport du groupe de travail sur « Les téléprocédures dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel » du 24 juillet 2015 : « durée nettement insuffisante de la phase dite 'pilote' », application présentée non comme un outil de travail juridictionnel mais comme un simple outil d'échange (voir p. 11).

Le SJA a cherché très tôt à alerter le gestionnaire de cette généralisation à marche forcée d'un outil mal conçu, menée sans réflexion en amont des transformations profondes qu'il était susceptible de provoquer sur le travail juridictionnel.

Il convient de rappeler, avec force, les demandes du syndicat sur la question spécifique de Télérecours. Cette application doit (enfin !) être pensée comme un produit destiné à faciliter le travail interne en juridiction.

Les textes doivent tout d'abord être amendés pour mettre fin à certaines dérives (envoi de pièces en quantité démesurée, ou illisibles, désordonnées...).

Les requêtes présentées par Télérecours, doivent, sous peine d'irrecevabilité, faire l'objet d'une indexation complète par les parties et être accompagnées de documents lisibles. Une régularisation papier doit pouvoir être exigée pour certains documents, notamment quand leur taille est incompatible avec un affichage sur écran (règlements d'urbanisme par exemple).

Le contenu de la circulaire publiée par le SGCE le 2 décembre 2015 n'a aucunement répondu à la demande du SJA. Il convient de réaffirmer que nous exigeons l'édition par principe d'un dossier papier, imprimé au fil de l'eau par le greffe.

Il convient également de rappeler l'importance de la fiabilité d'une telle application, laquelle est à ce jour très instable, et de l'existence d'un personnel dédié à sa maintenance.

Le Congrès mandate le conseil syndical en vue d'obtenir la sauvegarde et l'amélioration matérielle des conditions de travail, et notamment :

- pour que les tribunaux et les cours restent les seuls lieux de déroulement des audiences avec la présence physique des parties ;
- pour engager toute action permettant une amélioration et une fiabilisation des applications informatiques qui doivent être au service du magistrat et, à cet effet, réfléchir à répertorier les pannes récurrentes dont sont victimes les juridictions ;
- pour lancer toute action permettant l'édition d'un dossier papier, imprimé au fil de l'eau par le greffe ;
- pour mener toute action permettant le maintien de la liberté de choix dans l'organisation du travail

**par le magistrat lors de la mise en place de toutes les nouvelles applications informatiques ;
- pour engager toute action permettant à chaque magistrat d'avoir une connaissance de l'ensemble des décisions prises par les services informatiques.**

Pour une amélioration de la formation

Professionaliser encore davantage la formation initiale :

La formation initiale des magistrats s'est fortement professionnalisée ces dernières années, ce dont se félicite le SJA, qui le réclamait depuis longtemps. Quand bien même des améliorations restent possibles, la qualité de cette formation initiale doit être soulignée.

Toutefois, il apparaît toujours que les 6 mois actuels de formation au CFJA, s'ils sont appréciés de nos collègues préparant leur première prise de fonctions, n'en demeurent pas moins trop théoriques, d'autant plus que le stage en juridiction est court et peu productif.

Tout d'abord, suite à la demande présentée par le SJA lors du comité de concertation de décembre 2015 sur le plan de formation, le CFJA a annoncé qu'il proposerait, à l'avenir, des formations optionnelles en juin pour tenir compte des matières que les magistrats en formation initiale auront à traiter dans leur juridiction, dès connaissance de leurs chambres d'affectation.

Cette annonce implique, d'une part, que les chefs de juridiction procèdent, dès le début du mois de mai, à l'affectation des magistrats dans les chambres de leur juridiction, et que le CSTACAA chargé d'examiner les demandes de mutation des conseillers et premiers conseillers soit avancé du mois de mai au mois d'avril.

Le Congrès mandate le conseil syndical pour promouvoir la mise en place de formations adaptées aux matières que les magistrats en formation auront à traiter dans leur juridiction, dès connaissance de leurs chambres d'affectation.

Renforcer la formation continue :

Là aussi, même si des améliorations restent possibles, le SJA tient d'abord à souligner la qualité du socle de formation continue, ainsi que les avantages que représente, pour l'ensemble des magistrats administratifs, la possibilité de consulter les supports de formation via l'Intranet de la juridiction administrative, lorsque les formateurs y consentent.

Cependant, les collègues ne sollicitent pas autant de formations qu'ils le voudraient ou qu'il le faudrait, comme l'a d'ailleurs reconnu le Vice-président du Conseil d'Etat lors du CSTACAA de décembre 2015. Ainsi, selon les résultats de l'enquête sur les conditions de travail du SJA d'octobre 2015, 57,8 % des collègues qui y ont répondu ont déclaré que leur charge de travail les a empêchés de suivre une formation. Ce chiffre était de 59 % en 2012. Ainsi, sur ce point également, la situation n'a pas ou très peu évolué en trois années.

Certes, un droit individuel à la formation (DIF) a été mis en place par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique. La circulaire du secrétaire général du Conseil d'Etat du 18 février 2009, a tenté de rendre effectif ce DIF, en précisant que chaque magistrat exerçant à plein temps bénéficie annuellement d'environ trois journées de formation, continues ou non, « moyennant une décharge effective d'activité, l'exercice de ce droit devant nécessairement se traduire par une diminution corrélative de la charge de travail. »

Toutefois, nous ne pouvons que regretter d'avoir à renouveler le constat fait dans les actes du Congrès de 2013. En effet, si le droit à la formation est reconnu formellement par la possibilité de poser une décharge d'activité, il n'est pas encore pris en compte tant lors de la fixation des objectifs des magistrats (objectifs qui induisent un nombre de dossiers à traiter dans l'année qui ne laisse plus de marge de manœuvre pour se former ou mettre à jour ses connaissances) que dans l'organisation du travail des magistrats.

La question de la formation continue est pourtant primordiale, compte tenu tant du rythme croissant des réformes du fond du droit, lesquelles nécessitent une mise à jour régulière des connaissances juridiques, que du développement imposé par le gestionnaire de la dématérialisation des procédures.

Ajoutons enfin, comme cela a été fait dans les actes du Congrès de 2013, qu'une attention particulière doit être portée aux magistrats affectés en juridiction en régions, lesquels sont particulièrement touchés en raison de l'impact chronophage des transports jusqu'en région parisienne pour pouvoir se former. Pour un jour de formation, ils doivent compter deux jours de travail en moins sans pouvoir, à ce jour, défalquer autant de dossiers que le temps passé en formation.

Le Congrès mandate, à nouveau, le conseil syndical :

- pour promouvoir une organisation de travail compatible avec le droit à formation des magistrats,
- pour militer en faveur d'une décharge d'activité équivalente au temps effectivement consacré à la formation (inclusion du temps de transport),
- pour demander l'augmentation du nombre de jours de formation par an avec décharge d'activité compte tenu du besoin croissant de se former,
- pour encourager la poursuite de la diversification des offres de formations engagée par le CFJA, notamment de manière déconcentrée.

Mettre en place une réelle formation pour les prises de fonctions des présidents :

A ce jour, l'accès au grade de président et, qui plus est, l'accès aux fonctions de chef de juridiction ne sont pas nécessairement précédés ou accompagnés de formations spécifiques adaptées et suffisantes.

Or les différentes fonctions dévolues aux collègues présidents font appel, bien sûr, à des compétences juridiques, mais également à des compétences portant notamment sur la conduite du changement, sur la gestion des relations avec les magistrats et agents du greffe de la chambre et sur l'évaluation professionnelle. En effet, les présidents de chambre sont, de plus en plus, même si cela reste insuffisant, des relais du chef de juridiction, exerçant ainsi de réelles fonctions d'encadrement.

En outre, s'agissant des compétences de « gestion » d'un tribunal, le SJA ne peut que constater la très grande hétérogénéité du nombre de dossiers affectés par chambre au sein d'une même juridiction, voire par magistrat au sein d'une même chambre et l'absence totale de formation à destination du président de juridiction et des présidents de chambre leur donnant des clefs d'entrée pour gérer cette répartition.

En effet, les situations suivantes sont trop souvent constatées : stocks en déshérence ; absence de réflexion sur les modalités de redéploiement des dossiers d'un collègue absent pour une durée prolongée, sans atteinte au principe d'inamovibilité ; absence d'anticipation à court et à moyen terme de la corrélation entre les effectifs et l'évolution des entrées par matière ; absence de répartition équilibrée des dossiers anciens, difficiles et urgents ...

Le Congrès mandate le conseil syndical :

- pour demander à ce que des formations pour l'accès aux fonctions de président de chambre et à celles de chef de juridiction soient non seulement proposées, mais également rendues obligatoires.
- pour entreprendre toute action visant à obtenir du Conseil d'Etat un véritable enseignement à destination des chefs de juridictions et des présidents de chambre pour faire face aux problématiques de gestion des stocks.

Garantir la transparence dans le recrutement ou le remplacement des formateurs :

S'il est légitime pour le CFJA de renouveler ses équipes de formateurs, encore faut-il que la procédure retenue soit la plus transparente et la plus courtoise possible vis-à-vis des personnes non retenues.

Le système actuel repose trop sur la cooptation à partir de critères non définis. Une préférence semble être portée sur le recrutement de magistrats affectés en Ile-de-France et ce, qui plus est, dans les tribunaux administratifs de cette région, au détriment des cours administratives d'appel.

Les formateurs n'ont pas connaissance des critères présidant au renouvellement de leur collaboration au CFJA et ne sont pas informés en temps utile de la décision de non-renouvellement.

Le Congrès mandate le conseil syndical :

- pour obtenir la mise en place d'un réel appel à candidatures pour la sélection des nouveaux formateurs, sur la base de critères objectifs préalablement définis,
- pour obtenir que les formateurs connaissent à l'avance les critères présidant à un renouvellement de leur collaboration (évaluations ou autres) et qu'ils soient ensuite informés rapidement de l'éventuel non-renouvellement décidé par le CFJA.

Pour une mobilité facilitée

La mobilité conditionne l'accès au grade de président en application de l'article L. 234-2 du CJA. L'accomplissement de cette obligation doit en conséquence être facilité. La possibilité d'y substituer l'exercice des fonctions de magistrat en cour administrative d'appel pendant trois ans n'est pas suffisante, la mobilité en administration permettant de développer des compétences managériales ainsi que des compétences techniques particulières.

De plus, la RGPP et la MAP ont entraîné une réduction importante de postes, et donc, corrélativement, une diminution des postes offerts à la mobilité.

I. Une mobilité plus fluide

1. Extension des passerelles pour accéder aux autres corps de A+

Si le Conseil d'Etat s'est doté d'une cellule mobilité qui apporte son soutien aux magistrats souhaitant effectuer leur mobilité, l'essentiel des problématiques relevées dans le rapport de 2012 sur la mobilité demeure. Il pourrait être envisagé d'étendre ou faciliter les passerelles existant entre les corps de A + et notamment le corps des directeurs d'hôpitaux et le corps des directeurs d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux.

2. Meilleure prise en compte des magistrats en région

Les collègues affectés en région rencontrent souvent des difficultés pour trouver des postes à proximité de leur domicile et, de ce fait, accomplissent leur mobilité en CAA.

Si la cellule mobilité apporte un certain soutien aux magistrats souhaitant effectuer leur mobilité en proposant notamment des réunions en région, elle ne diffuse que très peu d'annonces de postes situés hors région parisienne. Il serait nécessaire de relayer également les avis de vacances de poste situés en province, au moyen notamment d'une veille et en établissant un réseau avec les différents établissements publics et collectivités territoriales.

3. Assouplissement des incompatibilités prévues par le CJA

Les incompatibilités prévues par le CJA sont strictes. En effet, l'article L. 231-5 du CJA interdit aux magistrats d'exercer pendant une durée de trois ans dans le ressort du tribunal ou de la cour dans laquelle ils ont exercé des fonctions de représentant de l'Etat dans une région, département ou de délégué dans un arrondissement, directeur régional ou départemental d'une administration publique de l'Etat, et des fonctions de direction dans l'administration d'une collectivité territoriale.

Ces dispositions constituent un frein important à la mobilité pour les collègues en province et ne sont pas forcément justifiées, en particulier quand les fonctions ont été exercées sur un périmètre restreint, permettant l'exercice d'activités juridictionnelles dans le même ressort.

Une approche plus fine des incompatibilités doit être envisagée.

Par ailleurs, le CJA pourrait prévoir un assouplissement ou la possibilité d'obtenir une dérogation, en saisissant notamment pour avis le collègue de déontologie.

II. Un meilleur accompagnement en mobilité

Le SJA souhaite accompagner davantage les magistrats en mobilité, ceux-ci étant trop souvent isolés une fois en poste. Il pourrait ainsi être envisagé de créer un guide pratique (transfert du CET, modalités pour

demander le renouvellement du détachement, précisions sur la prise en compte de l'ancienneté dans la juridiction d'origine...).

Compte tenu de l'importance de la mobilité dans la poursuite de nos carrières et du caractère largement perfectible de la situation actuelle, le Congrès mandate le conseil syndical en vue d'obtenir :

- la mise en place de passerelles entre les autres corps A+ ;
- la modification de l'article L. 231-5 du CJA qui freine les mobilités en région du fait des incompatibilités ;
- la mise en place d'actions favorisant les possibilités de mobilité statutaire en région.

Pour un vrai dialogue social

Dans un contexte d'augmentation continue de la charge de travail, le malaise que ressentent les magistrats administratifs dans l'exercice de leur métier s'accroît. Il apparaît indispensable de mettre en place des mécanismes permettant d'assurer un meilleur fonctionnement du dialogue social dans les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

Le Conseil d'Etat doit s'engager sans tarder dans une démarche participative, en poursuivant 2 axes :

- la réforme du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, dans ses attributions, sa composition et son fonctionnement (cf. infra);
- la consolidation du dialogue avec les organisations représentatives de magistrats.

Développer la concertation avec les organisations syndicales à tous les niveaux :

La négociation collective et la concertation :

Encore largement centralisée, la négociation mérite d'être développée à tous les niveaux de dialogue pertinents. S'agissant des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, même si un dialogue informel existe dans la plupart d'entre eux, le SJA considère qu'il est nécessaire d'encourager par tous les moyens l'instauration d'une véritable concertation entre magistrats et chefs de juridiction sur tous les aspects de la vie de ces tribunaux et cours.

Le rôle des assemblées générales doit être renforcé :

L'assemblée générale est devenue, dans la plupart des juridictions, un exercice purement formel qui permet au chef de juridiction d'exposer les résultats obtenus par la juridiction. Il est rare qu'un débat de fond s'engage à cette occasion.

Afin d'éviter les dérives locales qui tendent à transformer les assemblées en réunions d'information et de fixation d'objectifs sans possibilité de débat collectif, le SJA doit agir auprès du Conseil d'Etat :

- pour qu'il s'engage à rappeler solennellement aux chefs de juridiction le rôle et le mode de fonctionnement de cette instance collégiale, prévus par l'article R. 222-4 du CJA ;
- pour qu'il élabore des directives de fonctionnement de cette assemblée (diffusion préalable d'un ordre du jour et des projets ou documents qui feront l'objet de discussion en séance, fixation d'un délai minimum entre la convocation et la tenue de l'assemblée générale, rédaction d'un compte rendu) ;
- pour que soient soumis à l'assemblée générale, pour avis, tous « les sujets d'intérêt commun », notamment les questions d'organisation et de charge de travail ;
- le SJA souhaite en outre qu'une réflexion soit engagée avec le Conseil d'Etat en vue d'une refonte de l'article R. 222-4 du code de justice administrative :

1) Rappel :

L'article R. 222-4 du code de justice administrative prévoit que : « L'assemblée générale du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel, composée de tous les magistrats, se réunit au moins une fois par an. Elle est convoquée et présidée par le président du tribunal ou de la cour. Elle examine les sujets d'intérêt commun. Son rôle est consultatif (...). »

2) Propositions :

Le SJA propose que le rôle de l'assemblée générale des magistrats soit précisé et développé sur 5 points :

- une meilleure information ;
- une saisine plus large ;
- des réunions plus régulières ;
- une compétence mieux définie, plus étendue, avec des sujets de consultation obligatoires ;
- un ordre du jour mieux formalisé ;
- une AG dont le rôle reste consultatif, mais qui rend des avis motivés et transmis au Conseil d'Etat.

3) Présentation des propositions sous forme d'un tableau comparatif avec le dispositif existant :

	Texte actuel	Nouveau texte proposé	Observations
Saisine	Par le chef de juridiction	Idem + à la demande de la majorité des magistrats, ou au minimum de 10 magistrats dans les juridictions de plus de 20 magistrats + à la demande du ou des délégués syndicaux.	Il s'agit de permettre une saisine de l'assemblée générale plus ouverte, qui devient un organe en tant que tel de la juridiction.
Fréquence	Au moins 1 fois par an	Au moins trois fois par an	Il s'agit de tenir compte du minimum exigible, soit une AG de fin d'année judiciaire pour préparer la rentrée (affectation des nouveaux arrivants, répartition des commissions, etc), une AG d'automne pour préparer la conférence de gestion, tant qu'elle existera, (définition des objectifs, etc.) et une AG de printemps (bilan,..).
Compétence	Sujets d'intérêt commun	Idem, mais avec des points d'ordre du jour obligatoires : Organisation du tribunal : composition et compétences des chambres ; répartition des effectifs ; établissement ou modification des normes ; organisation des permanences ; rôle et affectation des assistants de justice. Examen des objectifs proposés par le chef de juridiction en conférence de gestion, examen des objectifs fixés par le CE, examen du projet de juridiction.	Il s'agit de préciser la notion d'intérêt commun et d'introduire un droit de regard sur les sujets sensibles, tels la conférence de gestion, la norme locale, ou encore la composition des chambres.
Ordre du jour	Il n'y a pas d'obligation d'ordre du jour	L'ordre du jour est obligatoire. Tout magistrat, ou le délégué syndical en tant que tel, peuvent proposer d'ajouter un ou des points à l'ordre du jour. L'ordre du jour comporte deux parties : . les points d'information, sur lesquels l'AG ne vote pas. . les points sur lesquels il y a débat et vote, c'est-à-dire ceux	Il s'agit d'instituer non pas un formalisme inutile, mais une transparence sur le contenu des réunions et un certain degré de précision sur les point abordés (éviter le vague des questions diverses) et la possibilité d'introduire des points nouveaux.

qui figurent parmi les points d'ordre du jour obligatoire.

Avis Le texte actuel ne dit rien sur ce que produit l'AG. On sait seulement qu'elle a un rôle consultatif. L'AG rend des avis conformes à la majorité des voix. Ces avis font l'objet d'un compte rendu motivé adressé au Conseil d'Etat. Il s'agit d'introduire la démocratie là où actuellement on a souvent une oligarchie (troïka).

Le rôle des délégués syndicaux doit être conforté.

Les nombreux mécanismes de pilotage statistique des juridictions administratives introduits par le Conseil d'Etat font subir aux chefs de juridiction une pression croissante qu'ils répercutent sur les magistrats de leur juridiction. Le besoin de discussions locales s'est donc accru, notamment pour débattre des projets de juridiction et de la préparation des résultats des conférences de gestion.

Or, l'exercice de la mission de délégué syndical est devenu problématique dans certaines juridictions. Les raisons de cette crise sont diverses :

- les délégués locaux sont particulièrement exposés lorsque se font jour dans les juridictions des situations conflictuelles opposant les magistrats à leur chef de juridiction, et ne bénéficient d'aucune protection fonctionnelle expresse ;
- les chefs de juridiction ne sont pas bien préparés à la mise en œuvre des techniques du management participatif et certains préfèrent recourir à la seule technique de l'autorité.

Outre la protection dont ils peuvent bénéficier de la part du conseil syndical qui est susceptible d'intervenir de manière pertinente en cas de crise grave, les délégués locaux doivent bénéficier d'une protection accrue et être systématiquement consultés sur les décisions prises par les chefs de juridiction au niveau local.

De manière à permettre aux délégués de jouer pleinement leur rôle, le SJA souhaite qu'une décharge d'activité puisse être accordée à chacun d'eux, ce qui nécessite que la décharge d'activité accordée au SJA au niveau national soit plus conséquente.

Amélioration de la transparence :

L'échange d'informations permet à chaque partenaire d'accéder à une compréhension plus globale et plus objective de la situation.

Il est indispensable que le Conseil d'Etat tienne les organisations syndicales informées des réflexions (groupes de travail, etc) et des décisions concernant la juridiction administrative. Au niveau local, les chefs de juridiction doivent être incités à informer systématiquement les représentants syndicaux des mesures d'organisation qu'ils prennent, du contenu du dialogue de gestion qu'ils mènent avec le Conseil d'Etat et des rapports d'inspection qui les concernent.

Améliorer les droits et les moyens des organisations syndicales :

L'action syndicale suppose des moyens humains, matériels et financiers adaptés.

Dans les années 1980 ont été définis, par voie réglementaire et pour chaque fonction publique, les moyens mis à la disposition des syndicats par les employeurs publics pour l'exercice du droit syndical. Pour la fonction publique d'Etat, il s'agit du décret n° 82-447 du 28 mai 1982. Le décret 2000-1215 du 11 décembre 2000 prévoit, quant à lui, l'allocation de subventions aux organisations syndicales de la fonction publique d'Etat représentatives au niveau national.

Il appartient, d'une part, au Conseil d'Etat de mettre à la disposition des organisations syndicales des locaux équipés (salles de réunion, impression, moyens informatiques...).

D'autre part, le SJA ne bénéficie, à l'heure actuelle, d'aucune subvention de la part du Conseil d'Etat, ce qui, au regard des textes, est anormal.

Enfin, les représentants syndicaux, nationaux ou locaux, devraient pouvoir bénéficier d'un congé de formation syndicale organisé par l'article 21 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et le décret n° 84-474 du 15 juin 1984 relatif à l'attribution aux agents de l'Etat du congé pour formation syndicale.

Le Congrès mandate le conseil syndical pour obtenir :

- le développement de la concertation avec les organisations syndicales aux niveaux national et local, le renforcement du rôle et de l'organisation des assemblées générales (ordre du jour préalablement communiqué, concertation préalable, procès-verbal, instauration d'un règlement intérieur, etc.),
- la consolidation du rôle des délégués locaux, l'amélioration de la transparence, notamment en ce qui concerne la préparation et les résultats du dialogue de gestion et les rapports d'inspection de la MIJA,
- l'amélioration des droits et moyens accordés aux organisations syndicales.

LA VIE DU CORPS DES MAGISTRATS ADMINISTRATIFS

Pour un vrai statut de magistrat administratif

Alors que les précédents Congrès (dès 2006) appelaient à la création d'un statut de magistrat administratif, une avancée majeure est intervenue avec l'article 86 de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 qui a reconnu le statut de magistrat aux membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

S'il ne faisait aucun doute que les membres des tribunaux et des cours étaient déjà des juges, la notion de magistrat administratif n'avait pas encore été consacrée par la loi.

L'article L. 231-1 du code de justice administrative est dorénavant ainsi rédigé : « *Les membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont des magistrats dont le statut est régi par le présent livre, et pour autant qu'elles n'y sont pas contraires, par les dispositions statutaires de la fonction publique de l'Etat.* »

Mais ce changement ne s'est accompagné à ce jour d'aucun renversement de perspective.

Dans les faits, les magistrats relèvent toujours du statut général de la fonction publique et ne disposent toujours pas d'un statut spécial.

Ainsi par exemple les règles de l'évaluation sont toujours fixées par des dispositions réglementaires alors que l'indépendance des magistrats ne peut être garantie que par la voie législative.

Il est frappant de constater que le projet de loi sur la justice du 21^{ème} siècle ne comporte aucune disposition sur la justice administrative et le statut des magistrats administratifs et que les questions relatives à la déontologie, au statut des magistrats administratifs et au conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont par contre inscrites dans un projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

La juridiction administrative n'existe pas en tant que telle dans la Constitution qui ne connaît que de l'autorité judiciaire.

Les magistrats administratifs relèvent encore du statut général des fonctionnaires avec quelques particularités mais leur statut ne relève pas d'une loi organique à l'instar des magistrats judiciaires. Le budget de la juridiction administrative ne dépend pas du ministère de la justice mais de la mission conseil et contrôle de l'Etat. La gestion du corps des magistrats administratifs dépend du vice-président du Conseil d'Etat sur délégation du Garde des Sceaux tandis que la gestion du greffe dépend du ministère de l'intérieur qui a signé une charte de gestion avec le Conseil d'Etat.

On le voit, cette architecture hybride et complexe n'est pas très lisible et mérite incontestablement une clarification.

Le SJA souhaite bien évidemment que la justice administrative conserve sa spécificité et son autonomie par rapport à la justice judiciaire mais demande que la justice administrative soit reconnue en tant que telle.

I. Pour une constitutionnalisation de la juridiction administrative :

Le SJA propose la rédaction suivante à l'instar de l'article 64 de la Constitution pour l'autorité judiciaire.

« Le président de la République est garant de l'indépendance de la juridiction administrative. Il est assisté par le Conseil supérieur de la justice administrative. Les magistrats administratifs sont inamovibles. »

II. Pour un statut législatif de magistrat :

Le statut des magistrats administratifs devrait relever d'une loi organique à l'instar des magistrats judiciaires. Tant que la constitution ne sera pas modifiée pour le prévoir expressément, une loi organique ne pourra être prise.

En revanche, il est d'ores et déjà possible de prévoir que le statut des magistrats administratifs relève d'une loi spécifique et non plus des lois relatives aux droits et obligations des fonctionnaires.

III. Pour un CSTACAA aux compétences élargies et indépendant :

III.1 : Pour l'indépendance budgétaire du CSTACAA

Le CSTACAA devrait, à l'instar du CSM pour les magistrats judiciaires, être indépendant du secrétariat général du Conseil d'Etat : les dispositions du code de justice administrative le permettent déjà. Il convient de doter le CSTACAA d'une autonomie budgétaire pour lui donner une réelle indépendance et rajouter ainsi une rubrique qui lui sera consacrée dans le budget « Conseil et Contrôle de l'Etat ».

III. 2 Pour une clarification des compétences du CSTACAA

Les compétences du CSTACAA sont actuellement définies par simple référence aux commissions administratives paritaires, aux comités techniques paritaires et à la commission spéciale chargée de donner un avis sur le tour extérieur, le détachement, l'intégration après détachement et le recrutement complémentaire (article L. 232-1 CJA).

Cette définition par référence est insatisfaisante et inadéquate pour un organe consultatif dédié à des juridictions administratives et à leurs membres. Les compétences du Conseil supérieur devraient, au contraire, être définies précisément par le code de justice administrative.

A ce titre, le SJA souhaite que les attributions dudit Conseil soient élargies et rendues plus lisibles, en systématisant tous les renvois aux dispositions du code de justice administrative qui prévoient son intervention.

Un projet de réforme du code de justice administrative rédigé en 2011 et toujours porté par le Conseil d'Etat envisageait d'étendre les compétences du CSTACAA, en matière de décisions individuelles, d'une part, aux nominations, détachements et intégrations prévus aux articles L. 233-2 à L. 233-5 et, d'autre part, aux tableaux d'avancement et listes d'aptitude dans les conditions prévues aux articles L. 234-1-1, L. 234-2, L. 234-4 et L. 232-5. Le CSTACAA aurait été également amené à émettre des propositions en matière disciplinaire et aurait été consulté sur les décisions d'affectation des magistrats administratifs, dans les conditions prévues par l'article L. 233-2-1, ainsi que sur les nominations au tour extérieur de magistrats administratifs dans les grades de conseiller d'Etat et de maître des requêtes, en application de l'article L. 133-8. La possibilité pour le CSTACAA de débattre des orientations générales en matière d'évolution des effectifs, de répartition des emplois et de recrutement devait être inscrite dans la loi. Enfin, le Conseil supérieur aurait été consulté sur toute question relative à la compétence, à l'organisation et au fonctionnement des TA et CAA ainsi que sur les dispositions qui prévoient la participation de magistrats administratifs à l'exercice de fonctions non juridictionnelles.

Le SJA regrette que ce projet n'ait pas abouti reportant ainsi à un horizon indéfini la clarification des compétences du CSTACAA.

Le SJA estime, néanmoins, que la liste des compétences du CSTACAA doit être rapidement élargie en ce qui concerne la nomination de chefs de juridiction non membres du corps, compte tenu des conséquences directes de ces nominations sur la vie du corps. Il s'agit à l'heure actuelle des conseillers d'Etat, présidents de cours administratives d'appel et du président de la Cour nationale du droit d'asile.

Il est intéressant de noter que le Conseil supérieur des chambres régionales des comptes connaît déjà des nominations de membres de la Cour des comptes à la tête des chambres régionales des comptes. Il n'y a guère de raison de continuer à évincer le CSTACAA de la procédure de nomination de chefs de juridiction.

C'est donc de toutes les affectations des membres du corps au sein des cours administratives d'appel et tribunaux administratifs (y compris les primo-affectations et les réintégrations après détachement) ainsi que de toutes les affectations de magistrats n'étant pas membres du corps au sein des juridictions dont doit connaître le CSTACAA.

En outre, la Cour nationale du droit d'asile, même si elle est une juridiction spécialisée, est devenue une juridiction au sein de laquelle les membres du corps ont vocation à être affectés.

Il y a, à ce jour, plus de 80 magistrats qui exercent des fonctions de présidents de section à la CNDA selon des statuts divers :

- entre 11 et 13 magistrats « permanents » qui, pour la plupart, y ont pris leur grade de président (selon le nouveau système institué en 2009),
- environ 70 magistrats dits « vacataires » qui, alors qu'ils occupent des fonctions de rapporteur ou de rapporteur public dans une juridiction administrative de droit commun, vont présider quelques audiences par an, sans décharge d'activité dans leur juridiction d'affectation,
- et quelques magistrats mis à disposition de la CNDA à temps partiel (40 ou 60 % de leur temps de travail).

Or, du fait de l'étendue des compétences du CSTACAA d'une part, et de la composition du comité technique spécial institué auprès du président de la CNDA d'autre part, ces magistrats ne sont représentés à aucune instance représentative de dialogue social, ce que le SJA ne peut que déplorer.

Le CSTACAA doit donc être en mesure de connaître des affectations des membres du corps au sein de la CNDA. De la même façon, le Conseil supérieur doit avoir une compétence technique pour ce qui concerne l'organisation, le fonctionnement et la compétence de celle-ci.

En outre, il serait opportun que le CSTACAA soit informé des travaux de la mission d'inspection des juridictions administratives.

III.3 Pour une rationalisation de son fonctionnement :

Il n'existe à l'heure actuelle aucun règlement intérieur encadrant le fonctionnement du CSTACAA. Or, un certain nombre de règles de fonctionnement mériteraient d'être affirmées.

Tout d'abord, il n'est pas rare que les représentants élus découvrent en séance la teneur des questions qui doivent être examinées. Le respect d'un calendrier précis apparaît indispensable. Le SJA demande que les documents afférents aux points inscrits à l'ordre du jour soient transmis avec la convocation au moins quinze jours avant la séance. Les propositions du service, concernant la carrière des magistrats, devraient parvenir aux élus du CSTACAA au moins une semaine avant la séance.

D'une manière générale, le SJA souhaiterait être associé plus en amont et en toute transparence aux réflexions conduites par le Conseil d'Etat.

III.4 Pour une modification de sa composition :

Aux termes de l'article L. 232-2 du code de justice administrative, le CSTACAA est présidé par le vice-président du Conseil d'Etat et comprend en outre :

- 1° Le conseiller d'Etat, chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives ;
- 2° Le directeur général de la fonction publique ;
- 3° Le secrétaire général du Conseil d'Etat ;
- 4° Le directeur chargé au ministère de la justice des services judiciaires ;
- 5° Cinq représentants des membres du corps, élus au scrutin de liste parmi l'ensemble des membres du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel et des agents détachés depuis plus de deux ans dans ledit corps. Ces listes peuvent être incomplètes ;
- 6° Trois personnalités qui n'exercent pas de mandat électif nommées, pour une durée de trois ans non renouvelable, respectivement par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat.

En premier lieu, le projet de réforme du code de justice administrative de 2011 prévoyait la fin de la participation du directeur général de la fonction publique, cette direction se recentrant sur des missions de pilotage. Pour maintenir la parité de ce collège avec celui des représentants élus du corps, il était prévu que le vice-président désigne un président de cour administrative d'appel ou de tribunal administratif.

Le SJA s'oppose avec force à ce qu'un chef de juridiction siège ès qualités et continuera à le faire. Le Conseil supérieur est composé de représentants du Conseil d'Etat, de personnalités qualifiées et d'élus. Les membres du corps sont clairement représentés par les élus. Cela n'aurait pas de sens de déclarer qu'un chef de juridiction, membre du corps, électeur et pouvant à ce titre être élu, pourrait siéger comme représentant de l'administration. Il est évident que des conflits de légitimité se feraient jour très rapidement. En outre, la dimension de cet organe serait amoindrie si le directeur général de la fonction publique ou son suppléant ne siégeait plus. Il convient enfin de ne pas négliger le risque de repli sur soi que cette modification implique pour le corps.

En deuxième lieu, se pose la question de la participation au Conseil supérieur des personnalités extérieures. Celles-ci sont désignées pour trois ans non renouvelables par les Présidents de la République, de l'Assemblée nationale et du Sénat.

L'existence même d'un Conseil supérieur est une garantie d'indépendance. Il peut donc apparaître quelque peu paradoxal que trois membres de cette institution soient désignés par les pouvoirs politiques.

En réalité, deux impératifs contradictoires sont à l'œuvre : d'une part, la nécessité que, tout pouvoir venant du peuple, la composition du Conseil supérieur soit issue en partie d'une élection par les représentants du peuple ou d'une désignation par ces représentants, d'autre part, l'impératif d'indépendance et d'impartialité de la justice.

C'est pourquoi, le SJA souhaite que les représentants élus soient associés à la désignation des personnalités extérieures. Ils doivent, à l'avenir, être amenés à donner un avis sur les nominations envisagées. En cas d'opposition des organisations représentées au CSTACAA, la personnalité proposée ne serait pas nommée.

Par ailleurs, et comme cela a été affirmé à maintes reprises par le syndicat, les personnalités qualifiées ne doivent être en aucun cas nommées parmi les membres de la juridiction administrative, ce qui exclut les conseillers d'Etat. Sur ce point, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, comporte, s'agissant des personnalités qualifiées siégeant au sein du CSM, la disposition suivante : « Elle comprend (...) six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif ». Cette disposition doit pouvoir être reprise s'agissant du CSTACAA, tout en maintenant l'actuelle incompatibilité avec l'exercice d'un mandat électif.

Dans l'absolu donc, la composition actuelle du CSTACAA ne pose pas de difficulté tant que les personnalités qualifiées demeurent réellement indépendantes du Conseil d'Etat. Le système ne peut, pour

autant, reposer sur la personnalité de trois membres ainsi désignés. C'est la composition elle-même du CSTACAA qui doit garantir son indépendance et son bon fonctionnement.

Aussi, une composition paritaire paraît dorénavant être plus adaptée aux missions de la juridiction administrative et répondre mieux à l'impératif d'indépendance de la justice administrative.

Le Congrès mandate le conseil syndical :

A titre principal :

- pour demander la constitutionnalisation de la juridiction administrative ;
- pour obtenir un statut législatif de magistrat ;
- pour obtenir un CSTACAA autonome et indépendant ;

A titre subsidiaire :

- pour promouvoir toute réforme tendant à instaurer un CSTACAA paritaire ;
- pour qu'un règlement intérieur encadrant le fonctionnement du CSTACAA soit adopté ;
- pour une clarification et une extension des compétences du CSTACAA, notamment pour l'examen des questions intéressant la CNDA, l'examen de toutes les affectations y compris les réintégrations après détachement ;
- pour le maintien de la participation du directeur général de la fonction publique et la non nomination ès qualités d'un président de TA ou de CAA ;
- pour la communication en CSTACAA des travaux de la MIJA.

Réflexion sur la concentration des rôles au Conseil d'Etat

La gestion d'un ordre par sa juridiction suprême n'est pas la plus répandue. En effet, ce n'est pas le cas pour l'ordre judiciaire où la fonction juridictionnelle assumée par la Cour de cassation est pleinement séparée de la fonction administrative assurée par le binôme ministère et Conseil supérieur de la magistrature. Le modèle français d'administration de la justice administrative est, en outre, unique en Europe où on ne se rencontrent que trois grands modèles : le modèle ministériel, le modèle centralisé du conseil supérieur et le modèle décentralisé du conseil supérieur.

Selon les termes mêmes de son ancien Secrétaire général¹, cette centralisation des pouvoirs permet une « parfaite articulation, [...] entre le versant processuel de la gestion des juridictions et le versant administratif de cette gestion. Les réformes de la procédure contentieuse ont été conduites, presque toujours à l'initiative du Conseil d'Etat, en parfaite intelligence avec le pilotage des moyens, qu'il s'agisse de créations de juridictions, des effectifs de magistrats et d'agents de greffe, des crédits budgétaires ou des nouvelles technologies.[...] Cette organisation relativement centralisée permet un pilotage efficient, fin et réactif, par des services gestionnaires peu nombreux et parfaitement informés ».

Le SJA invite les sections à se questionner sur les conséquences d'un tel modèle. Ainsi que le relève Hélène Pauliat², « Cette organisation n'est-elle pas pour autant porteuse de certains risques ? Il n'est pas question de dire ici qu'ils existent réellement, mais le schéma mis en place peut générer des difficultés, principalement au regard des exigences de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'impartialité. Le Conseil d'État dispose en effet dans le même temps de compétences juridictionnelles essentielles : il statue sur certains litiges en premier et dernier ressort, ce que ne peut effectuer la Cour de cassation, il est juge d'appel de certains jugements, il est surtout juge de cassation ; il peut également, lorsque l'intérêt d'une bonne administration de la justice le requiert, juger lui-même le litige après avoir cassé l'arrêt, sans renvoyer à une cour administrative d'appel. Il peut être saisi pour avis par un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel d'une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges (art. L. 113-1 et R. 113-1 et s. du code de justice administrative).

Le Conseil d'État apparaît ainsi comme la juridiction qui fixe la jurisprudence, la coordonne, interprète les textes, ces décisions s'imposant aux juridictions administratives inférieures. Or, c'est la même institution qui assure la gestion du corps de ces juridictions, qui leur alloue les budgets, les moyens matériels et humains...La formation des magistrats administratifs relève également du Conseil d'État. La structure même de l'administration de la justice administrative repose sur une gestion pyramidale et hiérarchique directe du Conseil d'État sur les autres juridictions. Si l'on ajoute à cela le fait que le vice-président du Conseil d'État intervient largement dans l'avancement des membres du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, on peut s'interroger sur une telle concentration des fonctions entre les mains d'une juridiction. »

Dans le même ordre d'idée, l'enquête du SJA sur les conditions de travail montre que beaucoup de magistrats administratifs regrettent que les impératifs de gestion aient pris le pas sur les impératifs juridictionnels. Cet état de fait n'est rendu possible que parce que ces deux compétences sont concentrées au sein du même service.

Autre différence essentielle avec les magistrats de l'ordre judiciaire, c'est la cour suprême de l'ordre administratif qui reste compétente pour toutes les contestations juridictionnelles relatives à la carrière des magistrats administratives ; tel n'est pas le cas de la Cour de cassation pour les litiges concernant la carrière des magistrats judiciaires puisque c'est également le Conseil d'Etat qui est compétent.

¹ François Séners, Le Conseil d'Etat, gestionnaire des tribunaux administratifs, colloque du 60^{ème} anniversaire des tribunaux administratifs.

² Hélène Pauliat, « le modèle français d'administration de la justice : distinctions et convergences entre justice judiciaire et justice administrative », *Revue française d'administration publique* 2008/1 (n° 125), p. 93-110.

DOI 10.3917/rfap.125.0093

Le congrès mandate le conseil syndical afin :

- de réaliser une étude comparative sur les pratiques européennes ;
- et mettre en place un groupe de travail, composé de partenaires extérieurs à la juridiction administrative (universitaires, parlementaires), pour réfléchir à la concentration des rôles par le Conseil d'Etat et rechercher des voies d'amélioration.

Pour le rapprochement des statuts des membres de la juridiction administrative

Promouvoir un corps unique de magistrats des juridictions administratives TA/ CAA/ CE :

Depuis son Congrès du 5 octobre 2002, le SJA a estimé qu'une réflexion était nécessaire pour permettre l'émergence à terme d'un statut unique regroupant l'ensemble des personnels exerçant des fonctions de magistrats au sein des juridictions administratives. Est-il nécessaire de rappeler que les TA et les CAA ont été créés par démembrement du Conseil d'État pour exercer les fonctions de premier ressort et d'appel qu'il exerçait comme juge de droit commun antérieurement ? Rappelons également que si les personnels des TA et CAA forment le corps des magistrats administratifs, ceux du Conseil d'Etat demeurent des fonctionnaires.

Le SJA est favorable à la création d'un corps unique de magistrats des juridictions administratives TA/ CAA/CE avec les attributs correspondants (exemple : port de la robe à la condition non négociable que cela concerne les trois niveaux de juridiction).

La perspective de la création d'un corps unique de magistrats administratifs continue d'être un objectif à moyen terme, et ne peut être envisagée qu'au niveau législatif. Elle suppose notamment que soit proposé un seul corps de magistrats administratifs à l'issue de l'ENA (cf. rapport de décembre 2003 de la mission présidée par M. de Seguy sur la modernisation de l'encadrement supérieur de l'État). Seule la mise en place de ce corps unique permettra le port de la robe par tous les magistrats de la première instance à la cassation.

Le Congrès mandate le conseil syndical pour :

- continuer de défendre la création d'un statut unique de l'ensemble des membres des juridictions administratives ;
- dans l'attente, obtenir qu'un tiers des membres du Conseil d'Etat en fonction au Conseil d'Etat soient issus du corps des TA et CAA.

Des présidents de CAA désormais magistrats administratifs :

Dans l'attente de la création d'un corps unique dans les TA/CAA/CE, on constate que l'unité actuelle au sein des TA et CAA n'est pas totale puisque les présidents de CAA ne sont pas des magistrats administratifs des TA et CAA mais des membres du CE.

Les CAA ne comprenant que des magistrats administratifs, il n'y a pas de logique à ce qu'elles soient présidées par des membres du Conseil d'Etat issus d'un autre corps et, de surcroît, non magistrats.

Il est temps de rétablir une unité entre TA et CAA et de demander que les présidents de CAA relèvent d'un grade ou d'un échelon fonctionnel du corps des magistrats des TA et CAA sans perte d'indice par référence à la grille indiciaire des membres du Conseil d'Etat, à savoir : Conseiller d'Etat 1^{er} échelon : de HE D1 à HE D3 / Conseiller d'Etat 2^{ème} échelon : HE E 2 / Président de section : HE F.

Cela ne pourra se faire évidemment à brève échéance de temps et requiert un nouveau dispositif comprenant en particulier un saut de traitement indiciaire et indemnitaire pour les futurs présidents de CAA magistrats administratifs.

Ces nouveaux postes offriront également des postes de débouchés certains pour les présidents du corps des magistrats des TA et CAA.

Le Congrès mandate le conseil syndical pour demander que, dans l'attente de la fusion des corps des TA/CAA/CE, les présidents de CAA soient désormais des magistrats administratifs et non plus des membres du Conseil d'Etat, ce qui supposera un changement du statut des magistrats administratifs.

Préserver l'absence de hiérarchie entre magistrats des TA et ceux des CAA :

En premier lieu, le SJA réaffirme le principe de l'absence de hiérarchie entre les magistrats des TA et ceux des CAA mis à mal récemment avec les projets de réformes tendant à étendre l'attribution aux CAA des compétences de TA, créant ainsi une justice à deux vitesses pour le justiciable : les contentieux de masse attribués aux TA et les contentieux « plus nobles » attribués aux CAA.

Cette tendance s'est exprimée aussi début 2013 lors des arbitrages qui ont suivi le dialogue de gestion, ceux-ci ayant abouti à une répartition des effectifs plus favorable sans critère objectif – en nombre de magistrats – aux cours qu'aux tribunaux justifiée, peut-être, par la plus grande influence exercée par les Conseillers d'Etat sur le service gestionnaire.

Si cette tendance se poursuit et s'amplifie, à terme, il y aura de fait une hiérarchie entre les membres des TA et CAA avec un risque de règles différentes en matière de nomination et de mutation.

En conséquence, le Congrès mandate le conseil syndical pour lutter contre toutes les réformes et décisions de gestion qui tendraient expressément ou implicitement à créer une hiérarchie entre les magistrats des TA et ceux des CAA

Pour une répartition rationnelle des effectifs

Pour une meilleure répartition de la charge effective de travail entre les magistrats

Le SJA, dans le cadre de son enquête sur les conditions de travail, a constaté une très grande disparité dans la répartition de la charge de travail entre les magistrats. Elle varie en fonction de nombreux facteurs : norme collégiale, nombre de dossiers en stock, présence d'un centre de rétention administrative, présidence de commissions administratives, permanences de référés, permanences « OQTF 72 heures », juge unique, possibilités de défalcation, degré d'instance,

Le SJA souhaite notamment, dans une recherche d'égalité, qu'il soit procédé à une meilleure répartition de la charge de travail en commissions administratives, entre tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

Par ailleurs, le SJA poursuivra son action pour identifier les commissions administratives dans lesquelles la présence de magistrats est inutile et œuvrer à la suppression de la participation des magistrats.

Le SJA engagera également une réflexion sur les pistes à favoriser pour une meilleure répartition de la charge de travail juridictionnel, notamment du contentieux des obligations de quitter le territoire français 72 heures entre tribunaux administratifs.

Pour l'aménagement du dialogue de gestion :

Le SJA s'était déjà élevé contre les contrats d'objectifs assignés aux CAA.

Depuis 2007 un « dialogue de gestion » généralisé à toutes les juridictions s'est instauré pour être officialisé par circulaire du secrétaire général en 2009, puis couplé le cas échéant à la validation des projets pluriannuels de juridictions.

Les premières années, le contexte budgétaire étant favorable, le dialogue de gestion n'a pas posé de difficultés particulières.

Depuis, le contexte budgétaire ayant évolué défavorablement avec moins de créations d'emplois au niveau national, nous sommes entrés dans l'ère de la « répartition optimale des effectifs », voire de la gestion de la pénurie de postes.

Or, il ne peut qu'être constaté un manque de transparence et une absence de critères objectifs dans la répartition des effectifs induits par le dialogue de gestion.

La répartition des effectifs et les objectifs assignés à la juridiction par le dialogue de gestion ne sont en outre à aucun moment discutés au sein de la juridiction. Le minimum serait que ces éléments, compte tenu de leurs répercussions sur le travail des magistrats et des greffes, soient débattus en assemblée générale.

Le système est pour le moins opaque : or tous les objectifs, notamment statistiques, fixés aux juridictions et par voie de conséquence aux magistrats découlent de ces dialogues de gestion.

En outre, le CSTACAA du mois de janvier n'est plus qu'une chambre d'enregistrement des répartitions d'effectifs arrêtés entre le secrétariat général et les chefs de juridictions sur la base de critères non débattus en amont en CSTACAA.

Le Congrès mandate le conseil syndical :

- à titre principal, pour la suppression du dialogue de gestion tel qu'il existe actuellement et le retour à la prise de décisions en matière de répartition d'effectifs par le CSTACAA sur la base de données statistiques et de critères de répartition fixés au préalable ; à titre subsidiaire, pour que les assemblées générales des juridictions soient consultées sur le dialogue de gestion en amont et en aval de la procédure.
- pour engager une réflexion sur les pistes à privilégier pour obtenir une répartition plus équitable de la charge de travail.

Pour une préservation de la diversité des recrutements

Le SJA est attaché à la diversité actuelle des modes de recrutement des magistrats administratifs et considère que cette diversité est une richesse pour le corps et la qualité des décisions de justice rendues.

Le recrutement complémentaire ayant vu ses règles modifiées en 2013 (concours externe – concours interne, nouvelles épreuves), il conviendra de s'assurer que cette réforme favorise toujours un recrutement de qualité et diversifié.

Par ailleurs, depuis novembre 2012, la situation des effectifs du corps des magistrats administratifs a conduit le gestionnaire à entamer un traitement plus transparent et formalisé des demandes de renouvellement et d'intégration des collègues détachés dans le corps des magistrats administratifs, mais aussi à réduire le nombre de postes ouvert au recrutement par la voie du détachement.

Le SJA se doit de veiller à ce que cette nouvelle politique, qui a gagné en transparence, ne conduise pas à nuire à l'attractivité du corps ni le gestionnaire à refuser l'intégration de collègues détachés de longue date dans la juridiction, pour lesquels un investissement en formation a été effectué, et qui ont fait la preuve de réelles compétences et de leur goût pour le métier de magistrat administratif.

Le Congrès mandate le conseil syndical :

- pour veiller à maintenir la diversité de recrutement dans le corps des magistrats administratifs,
- pour veiller à la transparence de la politique de renouvellement de détachement et d'intégration des collègues détachés dans le corps,
- pour demander un bilan du « recrutement direct par concours » (anciennement « recrutement complémentaire »).

Rémunération et attractivité du corps

Le SJA a le souci de défendre encore et toujours le positionnement comparé du corps des magistrats administratifs avec ceux de la haute fonction publique, que ce soit à titre indiciaire ou indemnitaire.

Un statut attractif est seul de nature à privilégier un recrutement de qualité permettant de maintenir une justice de qualité face à une demande sociale croissante et toujours plus exigeante aussi bien en terme de délais de jugement que de fiabilité des décisions rendues.

En matière indiciaire

En 2011 puis en 2013, le Congrès avait mandaté le conseil syndical pour obtenir :

L'accélération du début de carrière :

- rétablir à 1 an la durée passée dans chacun des deux premiers échelons, durée qui a été prolongée à 1 an et 6 mois par le décret n°2005-1706 du 28 décembre 2005 pour ralentir le début de carrière des jeunes magistrats issus du concours complémentaire qui sont, pour nombre d'entre eux, nommés au premier échelon du grade ;
- créer un échelon supplémentaire au grade de conseiller (IB 801) afin de supprimer l'effet de patinage entraîné par la nomination au dernier échelon actuel du grade de conseiller (IB 750) des magistrats qui bénéficient d'une reprise d'ancienneté en qualité de fonctionnaires de catégorie A.

La valorisation des fins de carrière :

- créer un 8ème échelon (HE B bis) pour les premiers conseillers en fin de carrière ;
- ouvrir l'accès des P4 (HE B bis) à P5 (HE C) dès lors qu'ils auront exercé un certain nombre d'années des fonctions de président ;
- ouvrir l'accès à la HE D des P5 dès lors qu'ils auront exercé un certain nombre d'années à ce grade.

Si le SJA est satisfait de la création d'un échelon spécial au grade de premier conseiller et du rétablissement à un an dans les deux premiers échelons du grade de conseiller par décret n° 2012-724 du 9 mai 2012 relatif aux règles de classement et d'avancement d'échelon des magistrats administratifs et qu'une cinquantaine de collègues aient pu en bénéficier, il n'en reste pas moins que cette réforme ne s'est pas inscrite dans le cadre d'une vision d'ensemble de la carrière des magistrats administratifs.

Le grade de président -en particulier les échelons P1 à P4 - est le grand perdant des dernières réformes : il plafonne essentiellement à la hors échelle C (P5), réservant quelques postes à la hors échelle D (P6) et actuellement 4 postes (ceux de président des Tribunaux administratifs de Paris, Melun, Montreuil et Cergy-Pontoise) à la hors échelle E (P7, tant que ces juridictions disposent de 9 chambres et plus, décision réversible prise par arrêté du Vice-président du Conseil d'Etat).

Les perspectives économiques et les politiques d'austérité qui en découlent ne doivent pas conduire le SJA à l'autocensure, dès lors que des corps comparables à celui des magistrats des TACAA ont obtenu des améliorations statutaires notables.

Poursuivre l'effort de revalorisation du statut engagé en 2012 :

Il est temps que le Conseil d'Etat réagisse et entende enfin la voix du SJA qui ne cesse de militer pour une revalorisation indiciaire.

Le Conseil d'Etat doit d'autant plus être à l'écoute des revendications du SJA que le ministère de la fonction publique lance actuellement une réflexion pour modifier les grilles indiciaires de l'ensemble de la fonction publique avec une 1^{ère} étape de transformation de primes en points d'indice.

Le gouvernement souhaite à l'horizon 2017 rénover l'ensemble des éléments concourant à la rémunération afin de redéfinir une politique plus cohérente, plus attractive, exemplaire en termes de ressources humaines et redonnant des perspectives de carrière.

Le SJA ne peut que souscrire à ces objectifs du gouvernement.

Le Congrès mandate le conseil syndical pour mettre en œuvre toute action en faveur de :

L'accélération du début de carrière :

1. Créer un échelon supplémentaire au grade de conseiller (IB 801) afin de supprimer l'effet de patinage entraîné par la nomination au dernier échelon actuel du grade de conseiller (IB 750) des magistrats qui bénéficient d'une reprise d'ancienneté en qualité de fonctionnaires de catégorie A ;

La valorisation des fins de carrière :

2. ouvrir l'accès des P4 (HE Bbis) à P5 (HE C) dès lors qu'ils auront exercé un certain nombre d'années des fonctions de président ;

3. ouvrir l'accès à la HE D des P5 dès lors qu'ils auront exercé un certain nombre d'années à ce grade ;

4. créer de nouveaux indices pour les présidents de cour administrative d'appel, magistrats administratifs.

En matière indemnitaire

Le décret n° 2007-1762 du 14 décembre 2007 relatif au régime de l'indemnité de fonction des membres du corps des TA et CAA a institué une indemnité de fonction comprenant deux parts :

- une part tenant compte des responsabilités, du niveau d'expérience et des sujétions afférentes aux fonctions exercées, dite part fonctionnelle (part fixe) ;
- une part tenant compte des résultats obtenus et de la manière de servir, dite part individuelle (part variable).

Il faut souligner que l'augmentation progressive du taux de prime (61 % en 2010), ayant permis de doter le corps d'un régime indemnitaire comparable à celui dont bénéficient les magistrats des chambres régionales des comptes, s'est accompagnée d'une augmentation, au sein de l'enveloppe, du pourcentage de la part variable.

Le SJA s'est toujours battu contre cette part variable qui pose la question de l'indépendance des magistrats. Ce mode de rémunération, au mérite, est d'ailleurs considéré comme une hérésie par les magistrats administratifs des autres pays européens.

Par ailleurs, il est extrêmement pénalisant pour les magistrats que les barèmes soient désormais fixés en valeur absolue, sans indexation.

D'ici fin 2016, un nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) va être mis en place et remplacer la plupart des primes et indemnités existant dans la fonction publique de l'Etat.

La mise en place de ce nouveau régime indemnitaire est l'occasion de remettre à plat le régime indemnitaire des magistrats administratifs et de l'aligner à la hausse sur des corps comparables qui bénéficient déjà de primes supplémentaires.

Le Congrès mandate le conseil syndical pour :

- que le SJA soit associé aux travaux du Conseil d'Etat sur la mise en place du nouveau régime indemnitaire (RIFSEEP) et que ce nouveau régime indemnitaire se traduise par une augmentation des primes inchangées depuis 2007 ;
- que le SJA sollicite la compensation de la perte financière induite par l'augmentation des cotisations retraite ;
- obtenir un alignement du régime indiciaire sur celui des membres du Conseil d'Etat et les corps d'inspection générale ;
- obtenir que le pourcentage du traitement indiciaire dans la rémunération du magistrat prenne le pas sur celui du régime indemnitaire (d'ailleurs prévu dans les projets actuels de la DGAFP) ;
- qu'il soit procédé à la mutation en part fixe de la part variable de l'indemnité de fonction sans réduction de l'enveloppe globale de cette indemnité ;
- que soit combattu tout projet développant d'une manière ou d'une autre une part de prime liée à la performance individuelle ou collective.

Dans l'attente de ces modifications, qu'un dispositif de sauvegarde soit mis en place :

- par une augmentation du traitement permettant de compenser l'augmentation des cotisations retraite ;
- pour que le pourcentage de la part fixe, au sein de l'enveloppe d'indemnité de fonction, reste significatif ;
- pour indexer le montant de l'indemnité de fonction sur le traitement indiciaire ;
- pour une revalorisation des montants de l'indemnité de fonction.

Les indemnisations de présidence des commissions administratives :

Le SJA doit rester vigilant quant au règlement effectif des indemnisations de présidence de commissions administratives, du moins lorsqu'une telle indemnisation existe.

Mais cela ne doit pas occulter le problème plus fondamental de la rémunération au rabais prévue par les textes, voire de l'absence de toute rémunération.

Ces textes sont souvent anciens, parfois rédigés en Francs et prévoient des montants dérisoires (ex : environ 53 € pour la présidence d'un conseil de discipline de la fonction publique territoriale).

Le peu d'attractivité de ces missions, parfois bénévoles, ne favorise pas le volontariat de la part de magistrats déjà surchargés de travail. C'est d'autant plus regrettable que certaines présidences demandent, de facto, de la part du magistrat un réel travail de rapporteur qui ne devrait pas lui incomber (Conseil de discipline de la fonction publique ou CDIDL par exemple). Cette pratique doit d'ailleurs être combattue avec la plus grande fermeté.

Le Congrès mandate le conseil syndical :

- pour exiger l'harmonisation et surtout la revalorisation du montant de ces indemnités ou leur rémunération lorsqu'aucune indemnité n'est prévue,
- pour combattre toute présidence se révélant être en réalité une mission de rapporteur.

Le management

A l'instar de l'enquête SJA sur les conditions de travail réalisée en 2012, celle de 2015 met en évidence la persistance de dérives sur la maîtrise de l'enrôlement par le magistrat, la qualité du dialogue social au sein de la juridiction ou l'attribution des primes.

Plus préoccupante est l'appréciation générale sur l'évolution des conditions de travail. Lorsque plus de 50 % des magistrats estiment que leurs conditions de travail se sont dégradées depuis 5 ans et que 90 % en souffrent au moins parfois, on est en droit de s'interroger sur l'organisation du travail et sur les pratiques managériales.

Il ne s'agit pas ici d'accabler les collègues exerçant des fonctions de chefs de juridiction. Le SJA est conscient que nos collègues qui exercent des fonctions managériales dans la juridiction ont un travail difficile et qu'ils sont les premiers confrontés à la pression - statistique et financière - exercée par le gestionnaire, alors qu'ils ne disposent pas des moyens nécessaires pour mener à bien leur mission. A cet égard, il est frappant de constater que les collègues relevant du grade de président portent un regard plus négatif que ceux relevant des grades inférieurs sur l'évolution des conditions de travail.

Aujourd'hui, la sélection des magistrats au grade supérieur repose essentiellement sur l'ancienneté et l'expérience juridictionnelle. Cela est en partie compréhensible car tel est notre cœur de métier. L'accès au 5^e échelon du grade de président n'intervient qu'en fin de carrière (selon le bilan social 2014 des magistrats, la moyenne d'âge des promus est de 58 ans) et tient compte essentiellement de la diversité des matières contentieuses traitées et des fonctions exercées au sein de la juridiction (cf. doctrine du CSTACAA).

L'aptitude à encadrer est insuffisamment prise en compte, ce qui peut expliquer en partie les dérives managériales rencontrées dans certaines juridictions. Nous avons besoin de magistrats aptes et préparés non seulement à animer, dialoguer, déléguer, communiquer et gérer mais aussi à résister à la pression exercée par le gestionnaire, dans l'intérêt du service et des personnels.

A cette fin, il est indispensable d'améliorer les modalités de sélection et de préparation à l'exercice de fonctions d'encadrement au sein de la juridiction.

Cela passe par 5 types de mesures :

1. Accompagner les collègues dans leurs parcours professionnel

Tel qu'il est conçu actuellement, le mode de sélection au grade de président P1-P4 est satisfaisant. Les orientations du CSTACAA sont globalement respectées par le gestionnaire qui applique les critères d'ancienneté (autour de 16 ans dans le corps) et de mérite. La seule limite à cette approche réside dans le fait que l'aptitude à encadrer est insuffisamment prise en compte. Les fonctions juridictionnelles exercées aux grades de conseiller et de premier conseiller ne permettent d'apprécier l'aptitude au management que de manière accessoire, à l'aune du compte-rendu d'entretien professionnel (sens de la collégialité, capacité à décider, respect de l'organisation collective de travail, qualités relationnelles, implication dans la vie de la juridiction). L'expérience managériale acquise hors juridiction, dans l'exercice de fonctions antérieures à l'intégration dans le corps ou lors d'un détachement pourrait être davantage prise en compte. A ce stade, il s'agit autant de revoir la doctrine du CSTACAA relative au tableau d'avancement au grade de président que de demander au gestionnaire de mettre en place une politique de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC). Le gestionnaire doit élaborer des parcours professionnels destinés à :

- éclairer les collègues, le plus en amont possible, sur leur évolution de carrière au sein du corps et sur la manière dont ils pourront accéder à des fonctions managériales ;
- confier à la cellule mobilité le soin d'assurer le suivi des collègues partis en détachement afin d'inciter ceux d'entre eux exerçant des fonctions d'encadrement à revenir en juridiction.

A cet égard, un bilan d'étape professionnel destiné à orienter chaque collègue sur les perspectives de seconde carrière doit être mis en place.

2. Préparer les présidents P1-P4 à l'exercice des fonctions de chef de juridiction

Actuellement, seuls les magistrats nommés à des fonctions de chef de juridiction bénéficient d'un dispositif de préparation à la prise de fonction. 5 modules de formation sont proposés par le CFJA dans le cadre de l'appui à la construction du parcours professionnel : santé au travail, communication, GRH, travail avec le greffe... Ils sont d'ailleurs suivis avec plus ou moins d'assiduité (cf. bilan social des magistrats 2014). En revanche, les présidents des grades P1-P4 bénéficient d'un module de préparation à la prise de fonction de président de chambre essentiellement basé sur l'activité juridictionnelle.

Cela s'explique en partie par le fait que les pouvoirs de gestion sont concentrés entre les mains du chef de juridiction. Les possibilités de délégations du président se limitent aux juridictions les plus grandes (au moins 8 chambres) et aux fonctions juridictionnelles (article R. 222-21-1 du CJA), sauf absence ou empêchement (article R. 222-22 du CJA). S'agissant de la gestion de la juridiction, le président ne prend appui que sur le greffier en chef qui l'assiste à cette fin (article R. 226-1 du CJA) et non pas sur le(s) président(s). C'est pourquoi, sans remettre en cause le pouvoir du chef de juridiction d'organisation du service, le SJA demande que le CJA consacre le rôle des présidents de section ou présidents de chambre dans la gestion de la juridiction en créant un dispositif de délégation d'attributions dans ce domaine. L'aptitude à déléguer et à associer les collègues à la prise de décisions relatives à la gestion des ressources humaines et à la gestion matérielle d'une juridiction doit également constituer un critère d'évaluation de la manière de servir du chef de juridiction.

Cela implique également que les présidents relevant des échelons P1-P4 aient accès aux modules de préparation à la prise de fonction de chef de juridiction proposés par le CFJA. Ainsi, la diffusion des responsabilités managériales doit non seulement servir à favoriser la collégialité dans la prise de décisions de gestion au sens large mais également à préparer les présidents P1-P4 à exercer ultérieurement des fonctions d'encadrement supérieur à la tête de juridictions.

3. Adapter le mode de sélection des P5

L'appréciation de l'aptitude du candidat à l'inscription sur la liste d'aptitude au 5^e échelon du grade de président doit également porter sur sa capacité à exercer des fonctions managériales. Cela repose sur les expériences d'encadrement du candidat, à la fois en dehors du corps mais également dans le corps, aux échelons P1-P4. La doctrine du CSTACAA doit être modifiée à cette fin, sans pour autant remettre en cause le fléchage prévue par cette doctrine entre les candidats à cette liste d'aptitude qui présentent un profil de chef de juridiction et ceux qui sont davantage destinés à l'exercice de fonctions de président de chambre en CAA ou de président de section au TA de Paris.

Il convient également de renforcer le dispositif de sélection à l'échelon P5. Le SJA demande la création d'un comité de sélection qui serait une émanation du CSTACAA. Ce comité viendrait éclairer le Conseil supérieur sur l'aptitude des candidats à exercer des fonctions managériales. Chaque candidat serait auditionné par ce comité.

4. Améliorer l'accompagnement et l'évaluation des chefs de juridiction

Actuellement, seul un dispositif de formation initiale est prévu pour les chefs de juridiction qui prennent leurs fonctions. Le CFJA ne prévoit pas de module de formation continue. A titre de comparaison, les administrateurs civils bénéficient d'un cycle supérieur de perfectionnement organisé par l'ENA. Le SJA demande que le gestionnaire instaure un cycle de perfectionnement des chefs de juridiction afin de leur permettre de connaître de l'évolution des pratiques de gestion administrative (gestion financière, ressources humaines, santé au travail) et d'échanger avec leurs pairs sur les éventuelles difficultés rencontrées dans l'exercice de leurs fonctions.

S'agissant de l'évaluation, outre la prise en compte de l'aptitude à déléguer et à associer les collègues à la prise de décision en matière de gestion de la juridiction (cf. point 2), le SJA demande qu'un dispositif d'évaluation par les « pairs » soit expérimenté dans plusieurs juridictions. Chaque magistrat aurait ainsi la possibilité de s'exprimer sur la manière dont la juridiction dont il relève est gérée, son avis étant anonyme et communiqué à la MIJA. Cette dernière élaborerait un rapport de synthèse en vue de l'entretien professionnel annuel. Ce rapport serait communiqué aux membres de la juridiction.

5. Pour un exercice effectif du rôle de chef de service en matière d'édition de lignes directrices

Sur certains sujets communs, locaux ou nationaux, les autorités gestionnaires refusent parfois d'intervenir, préférant renvoyer à la responsabilité de chacun. Si l'indépendance et l'autonomie des magistrats doivent être préservées, ceux-ci doivent pouvoir être protégés par la protection institutionnelle d'une consigne dans les cas où ils pourraient être mis en cause personnellement. Il en va ainsi, par exemple, des incidents possibles lors d'audiences (grève des avocats, ou présence de femmes voilées, du simple voile ou voile intégral). Devant l'hétérogénéité des réponses qui peuvent être apportées à certaines situations, l'absence de lignes directrices de la part des chefs de juridiction ou du Conseil d'Etat n'est pas acceptable.

C'est pourquoi, le Congrès mandate le conseil syndical pour obtenir du gestionnaire :

- la mise en place d'une véritable politique de GPEEC (définition de parcours professionnels, instauration d'un bilan individuel d'étape professionnel), afin d'éclairer les collègues sur leur évolution de carrière ;
- la modification du CJA afin de créer un pouvoir de délégation d'attributions du chef de juridiction en matière de gestion administrative ;
- l'ouverture à l'ensemble des présidents de l'accès aux modules de préparation à la prise de fonctions de chefs de juridiction ;
- la modification de la doctrine du CSTACAA relative à la liste d'aptitude pour l'accès au 5^e échelon de président afin de prendre en compte l'expérience managériale du candidat ;
- la création d'un comité de sélection des candidats à la liste d'aptitude pour l'accès au 5^e échelon de président qui serait une émanation du CSTA ;
- la mise en place d'un cycle de perfectionnement des chefs de juridiction ;
- la prise en compte dans l'entretien professionnel annuel du chef de juridiction de son aptitude à déléguer et à associer les collègues à la prise de décision, ainsi que de l'évaluation par les pairs
- le plein exercice du devoir d'organisation du service par le chef de service.

Pour la création de postes de présidents P1-P4

Les derniers résultats de notre enquête sur les conditions de travail confirment ce que l'on savait déjà : notre corps n'est plus attractif puisque 23 % de nos collègues songent sérieusement à changer de métier. Les raisons en sont multiples et connues, la charge de travail et le peu de considération de notre gestionnaire en étant les deux principaux piliers. Mais il est un autre aspect qui est souvent cité par nos collègues, la trop lente progression de notre carrière. Quinze longues années au minimum avant d'être promu président pour les plus méritants d'entre nous, ce n'est non seulement pas commun dans la haute fonction publique (il faut en moyenne 10 ans pour devenir sous-directeur) mais surtout c'est démotivant et contre-productif ! De plus, le tableau des promotions au grade de président est tellement attendu tous les printemps que cette attente est anxiogène et génère de nombreuses jalousies et frustrations dans toutes les juridictions. Il faut donc impérativement libérer l'offre de postes de présidents pour rendre nos carrières plus attirantes, sans quoi notre corps ne sera plus attractif.

Des solutions peu coûteuses et réalistes existent et le SJA entend les proposer au Conseil d'Etat et les promouvoir. Tout d'abord il convient de revenir, dans toutes les juridictions où cela est matériellement possible, à des chambres à 2 rapporteurs. Par exemple, pour un TA de 3 chambres à 3 rapporteurs et 1 rapporteur public chacune, soit 12 magistrats, 4 chambres de 2 rapporteurs et 1 rapporteur public en résulteraient, soit une création nette d'un poste de président (par tranche de 3 chambres d'ailleurs). Bien entendu, le SJA est réaliste et comprend très bien que ce calcul « simpliste » ne sera pas applicable partout mais si au moins dans un cas sur deux cela pouvait se faire, il en résulterait la création de plus de 20 postes de présidents, à étaler sur 3 ou 4 ans pour permettre aux greffes de s'organiser. En réalité, avec la montée en puissance de Télérecours, si tant est que cette application soit enfin préservée de ses dysfonctionnements majeurs, il paraît envisageable de mutualiser le travail du greffe, de façon à accompagner cette réforme de façon optimale sur le plan budgétaire.

Par ailleurs, comme cela est déjà expliqué dans d'autres motions, la création de postes de présidents dédiés aux urgences et aux référés, additionné à la création de postes de magistrats de la mise en état, créerait de nouveaux débouchés, essentiels pour la revitalisation de notre corps.

Le Congrès mandate le conseil syndical pour :

- **faire un état des lieux des juridictions où la création de nouvelles chambres à 2 rapporteurs serait matériellement et financièrement possible ;**
- **mettre au point un plan de création de chambres, planning compris, juridiction par juridiction ;**
- **entreprendre des négociations avec le Conseil d'Etat pour mettre en œuvre ce plan de création de chambres sur 3 ou 4 ans ;**

Pour une vraie politique d'action sociale

La loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007 a réaffirmé le droit des fonctionnaires à bénéficier de l'action sociale, définie comme « collective ou individuelle, (qui) vise à améliorer les conditions de vie des agents de l'Etat et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles » (nouvelle rédaction de l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 portant statut général de la fonction publique).

Dans ce domaine, la juridiction administrative souffre, en comparaison à d'autres secteurs de la fonction publique et du secteur privé, d'un déficit important et ancien, préjudiciable à l'attractivité du corps des magistrats administratifs.

Si des améliorations notables ont été constatées ces dernières années avec la création du conseil d'action sociale en 2009 et la mise en place de chèques-cadeaux pour les enfants de magistrats et la mise en place des tickets restaurants dans neuf juridictions (Amiens, Bastia, Besançon, Châlons-en-Champagne, Lille, Nice, Fort de France, Basse-Terre et Cayenne), beaucoup reste à faire pour rattraper le niveau des prestations sociales offertes dans la plupart des administrations et entreprises du secteur privé.

Que ce soit en matière de logement, notamment pour les magistrats en formation initiale, d'aide aux parents d'enfants handicapés ou malades et de prestations en termes de loisirs, rien de significatif n'existe.

Dans ce domaine aussi, la politique d'austérité du gouvernement ne doit pas conduire le SJA à l'autocensure.

Le Congrès mandate le conseil syndical :

- pour le développement d'une véritable politique d'action sociale,
- pour l'obtention d'un budget annuel affecté à l'action sociale dans les juridictions administratives à un niveau permettant la mise en œuvre d'actions significatives,
- parmi les actions prioritaires à mettre en œuvre, pour demander :
 - l'attribution de tickets restaurants à tous les magistrats administratifs,
 - le développement et l'amélioration des prestations dans le domaine de l'enfance (prise en charge partielle des « séjours de vacances » par exemple) et des loisirs (réductions pour les spectacles, abonnements culturels et sportifs).

Pour une retraite à la hauteur des fonctions exercées

Le système des retraites revient régulièrement sur le devant de la scène politique et gouvernementale.

Il est régulièrement question de revenir sur le principe selon lequel les retraites de la fonction publique sont calculées sur les 6 derniers mois de carrière pour aligner les retraites du public sur celles du secteur privé.

Est-il besoin d'indiquer que les carrières menées dans la fonction publique et le secteur privé ne sont pas comparables.

Le SJA ne peut que rappeler que le taux de remplacement est, s'agissant de la haute fonction publique, particulièrement faible par rapport aux cadres du secteur privé, en raison de la part élevée des primes, lesquelles ne sont prises en compte dans le calcul de la pension que depuis 2003 et uniquement à hauteur de 20 % du traitement indiciaire. Contrairement à l'opinion commune, les hauts fonctionnaires, et plus encore les membres du corps des TA et CAA en raison d'un taux de primes très élevé, sont désavantagés par rapport aux cadres du privé.

Il est donc essentiel d'exiger la suppression du plafonnement de la part des primes éligible au RAFP (retraite additionnelle de la fonction publique) et corrélativement, le maintien du taux de remplacement de 75 % du traitement brut.

Le SJA se montre par ailleurs fermement opposé à l'augmentation de la période de référence pour le calcul de la pension, actuellement fixée à six mois et à la suppression envisagée de l'abattement de 10 % des revenus imposables pour les actuels retraités.

Enfin, le SJA estime que l'objectif individuel, largement partagé, de parvenir à une retraite complète pour des magistrats ayant fait de longues études, ne peut pas justifier un recul général de la limite d'âge. Il y a donc lieu de se prononcer pour le maintien des avantages acquis, à savoir limite d'âge fixée à 65 ans conformément à l'article 1^{er} de la loi du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public. Il apparaît en effet que les dispositions actuelles portant réforme des retraites suffisent d'ores et déjà à remplir cet objectif individuel. Il conviendra également de faciliter le rachat des années d'études.

Le Congrès mandate le conseil syndical :

- **pour l'intégration de la totalité des primes dans l'assiette de calcul des retraites et le rachat des années d'études ;**
- **pour agir contre toute remise en cause du mode de calcul de la pension sur la base des six derniers mois ;**
- **pour faire prévaloir la spécificité et les contraintes du métier de magistrat administratif et demander si alignement sur le privé il devait y avoir que, comme dans le secteur privé, l'intégralité des primes dont bénéficient les magistrats administratifs soit pris en compte dans le calcul des droits à retraite ;**
- **pour agir contre la suppression envisagée de l'abattement de 10 % des revenus imposables pour les retraités.**

Un rattachement du greffe à la juridiction administrative pour obtenir une justice administrative autonome

I. Une réforme nécessaire pour parachever l'autonomisation de l'ordre juridictionnel administratif

Les conseils de préfectures ont disparu en 1953. Toutefois l'essentiel de la gestion des tribunaux administratifs demeure jusqu'au 31 décembre 1987 dévolue au ministère de l'intérieur. Le transfert de la gestion du ministère de l'intérieur au Conseil d'Etat, issu de l'article 3 de la loi du 31 décembre 1987 a été « un amendement discret dans la forme mais explosif sur le fond » selon le Président Marceau Long. Pour François Séners dans l'allocation prononcée à l'occasion du colloque du 60^{ème} anniversaire des tribunaux administratifs, cette gestion directe du personnel répond à l'ambition de réaliser « l'équilibre optimal entre la rationalité et la performance managériales (...) »

Pourtant, cette rationalité n'est que partielle. En effet, le greffe des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, c'est-à-dire environ 1 437 agents en 2014, dépend encore en 2015 du ministère de l'Intérieur pour toutes les questions statutaires. Cette réminiscence du passé n'est pas seulement hautement problématique sur le plan symbolique, elle est incohérente sur le plan de la pratique et apparaît insoutenable au regard des réformes en cours.

La majorité du personnel des tribunaux administratifs et des CAA dépend d'un de ses justiciables

Le ministère de l'intérieur est la principale administration défenderesse tant devant les cours administratives d'appel que devant les tribunaux administratifs. L'idée qu'une partie de la communauté juridictionnelle soit dans un lien de dépendance avec une partie, quelle qu'elle soit, ne peut plus, dans le cadre de la justice du XXI^{ème} siècle être une solution acceptable.

L'émancipation de l'ensemble des personnels des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel de la tutelle des préfets ne saurait rester au milieu du gué.

Cette réforme est en projet depuis plus de 15 ans. En effet, M. Anicet Le Pors a été chargé de rendre un rapport sur ce sujet en 2003 (<http://anicetlepors.blog.lemonde.fr/2007/10/07/>).

L'éclatement des quatre corps des « agents » de l'ordre administratif : pour une unification et une simplification

A ce premier élément symbolique s'ajoute la complexité de la situation actuelle puisque les personnels de greffe de l'ensemble des juridictions administratives (Paris, CE, Cour nationale du droit d'asile et autres juridictions) relèvent de quatre situations différentes.

1. Les agents du Conseil d'Etat qui sont au nombre de 422 en 2014, relèvent directement de la Haute autorité

Le corps des attachés d'administration du Conseil d'Etat est régi par le décret n°2008-115 du 7 février 2008 ;

Le corps des secrétaires administratifs du Conseil d'Etat est régi par le décret n°94-1016 du 18 novembre 1994 modifié et par le décret n°94-1017 du 18 novembre 1994 modifié ;

Le corps des adjoints administratifs du Conseil d'Etat est régi par le décret n°2006-1760 du 23 décembre 2006 modifié ;

Le corps des adjoints techniques du Conseil d'Etat est régi par le décret n°2006-1761 du 23 décembre 2006 modifié.

2. Les agents du TA et de la cour administrative d'appel de Paris relèvent des corps d'administration centrale.

3. Les agents de la Cour nationale du droit d'asile : ils sont au nombre de 399 et dépendent exclusivement du CE

Le rapport Le Pors soulignait la difficulté pour le Conseil d'Etat d'absorber la gestion de l'ensemble des agents de la juridiction administrative à effectif constant. Pourtant, le Conseil d'Etat a montré sa capacité à gérer en direct un nombre important d'agents lors de la réforme de la Cour nationale du droit d'asile : https://intranet.conseil-etat.fr/media/document/DRH/bilan_social2009.pdf:

La réforme proposée pourrait d'ailleurs être fortement inspirée par la réforme conduite avec succès pour la Cour nationale du droit d'asile en 2009.

4. Les autres agents (TA-cours administratives d'appel hors Paris) sont déjà rémunérés par le Conseil d'Etat

C'est une circulaire du 23 novembre 1990 qui pose les règles de la double gestion.

Actuellement, les personnels de greffe des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont, sous réserve du cas particulier des greffes des tribunaux situés dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie (en application de l'article R.226-8 du code de justice administrative), **des fonctionnaires nommés, titularisés ou détachés dans les corps de l'intérieur** et de l'outre-mer et affectés par décision du Vice-président du Conseil d'Etat dans les greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Ils sont rémunérés sur des emplois **relevant du budget du Conseil**. Les emplois sont déjà budgétés dans la mission conseil et contrôle de l'Etat.

Les futures compétences juridictionnelles des greffes rendent cette réforme indispensable

En outre, toute attribution future éventuelle de compétences juridictionnelles aux greffiers de chambre des juridictions (ordonnance), devra nécessairement être précédée d'un rattachement de ceux-ci aux juridictions administratives, notamment en termes de carrière et de formation

II. Une réforme à coût très réduit

Cette partie est principalement extraite du rapport Anicet Le Pors. Seule la question de la formation est traitée de manière différente.

Sens du métier, structure du corps

« Nous avançons donc la proposition de corps "typisés" ancrés dans les corps existants du CE qui le sont déjà : attachés, secrétaires administratifs, adjoints et agents administratifs, agents des services techniques, couvrant l'ensemble des personnels non magistrats de la juridiction administrative. »

« Corrélativement, il nous semble indispensable de redéfinir les missions et les emplois correspondant aux différents corps à partir des référentiels de fiches de poste élaborées ces dernières années en concertation avec les organisations syndicales. Un travail de même nature, qui nous a été communiqué, a été effectué également chez les personnels des greffes du judiciaire auquel il sera bon sans doute de se référer également. Les rubriques pourraient être pour les catégories de tâches : accueil des justiciables, gestion, suivi de la procédure, avec trois niveaux : conception, organisation, exécution. Pour les agents des services techniques, les solutions les plus pragmatiques seront recherchées »

« Quelle place réserver aux assistants dans cette construction ? Si les services qu'ils sont susceptibles de rendre ne font pas débat, il reste qu'ils sont en situation dérogatoire. »

« Convient-il d'envisager de donner plus d'ampleur au corps des chefs administratifs du CE pour apporter une réponse partielle à la question des débouchés de la catégorie A, outre l'élargissement de l'accès au corps de conseiller de TA au bénéfice des personnels de greffe ? Nous ne voyons pas ce qui pourrait s'opposer à cette éventualité. »

Rémunération

Citons encore le rapport Le Pors :

« Le choix fait de corps classiques, normés, n'entraîne pas de difficulté particulière concernant les rémunérations principales. »

« Rémunérations accessoires : le ministère de l'Intérieur présente un système de primes relativement transparent avec une réflexion sur le "taux moyen d'objectif" (TMO) susceptible de donner dans l'avenir plus d'efficacité et de pertinence à l'allocation des primes. Nous ne sommes pas parvenus à présenter une représentation comparée assurée des différents systèmes de primes concurrents (Intérieur, Justice, Conseil d'Etat). Nous donnerons quelques éléments sur le sujet, mais les écarts ne semblent pas dans l'ensemble très importants.

« La question principale qui se poserait à ce propos, dans l'hypothèse statutaire principale retenue, serait celle de l'alignement des primes des agents des greffes sur celles des personnels correspondants du Conseil d'Etat dont la transparence n'est certes pas la qualité première. Devrait-elle être complète ou seulement partielle en raison de la position éminente du CE ? En tout état de cause, si l'on souhaite recueillir l'adhésion des agents des greffes à la réforme proposée, l'opération a un coût qui se justifierait aussi par une professionnalisation plus élevée. »

Formation :

A Montreuil, les locaux existent pour accueillir les promotions d'agents, le recrutement et la formation unique de tous les agents des différentes juridictions administratives permettraient de mettre en place un réseau et une culture de corps spécifique aux juridictions administratives.

Carrière

Les agents déjà en place : un droit d'option

Le modèle de la Cour nationale du droit d'asile pourrait être suivi :

- technique statutaire classique du détachement (article 45 loi 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat).

Détachement à la demande de l'agent, et intégration, à la demande de l'agent, possible à l'issue d'une période de deux ans de détachement dans un corps de catégorie A et d'un an pour les catégories B et C

(Avantage pour les agents en détachement : double carrière dans le corps d'origine et dans le corps d'accueil + niveau de rémunération garanti, puisque le reclassement dans le corps d'accueil se fait à indice égal ou immédiatement supérieur)

Les agents de la CNDA ont donc eu le choix :

- détachement dans l'un des quatre corps de fonctionnaires du CE

- ou maintien dans leur corps d'origine

Engagement moral (et respecté) du CE vis-à-vis des agents: tous ceux qui en ont fait la demande dans un certain délai (un ou deux ans après le rattachement ??) ont été intégrés. – alors que normalement l'intégration n'est pas de droit (article 28 décret 2011-1317 du 17 octobre 2011 portant statut particulier du corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat)

Les nouveaux agents

Il faudrait élargir les modes de sélection, d'avancement et de discipline existant dans les quatre corps d'agents du CE en les étendant à tous les agents de greffe.

Il faudrait notamment modifier les instances de dialogue social pour prendre en compte l'arrivée de nouveaux agents (CAP, CT, CHS)

Mobilité et carrière ascendante :

La mobilité fonctionnelle est souvent liée à la mobilité géographique. Des conventions entre administrations géographiquement proches pourraient être conclues.

On pourrait envisager une plus grande mobilité interne puisque les postes et le déroulement des carrières pourraient être plus variés et donc plus attractifs. On pourrait envisager des postes de débouchés au Conseil d'Etat, facteur de motivation et d'unification de l'ordre administratif.

Les étapes de la réforme

L'étape budgétaire ne serait que très partielle puisque les ETPT des greffes des juridictions relèvent déjà du Conseil d'Etat. Il faudrait créer des postes d'encadrement et de gestion pour renforcer le STACAA à Paris. Il faudrait enfin modifier les articles R. 226-1, R. 226-2, R. 226-3 et R. 226-4 du code de justice administrative.

En conséquence, le Congrès mandate le conseil syndical pour :

- œuvrer au rattachement statutaire du greffe à la juridiction administrative,
- œuvrer à la professionnalisation du greffe,
- lutter contre tout transfert de compétence juridictionnelle au greffe a minima tant que celui-ci n'est pas pleinement rattaché à la juridiction administrative.

LA VIE DU SYNDICAT

Financement de la FEJA

Le Congrès mandate le conseil syndical pour :

- réaffirmer et financer l'affiliation du SJA à la Fédération européenne des juges administratifs (FEJA) ;
- améliorer la visibilité de l'action de la FEJA pour le SJA ;
- chercher des pistes de diversification des sources de financement.