



PAR CES MOTIFS DU CSTACAA du 15 janvier 2019

Vos représentants

Hervé Guillou

Hélène Bronnenkant

Xavier Jégard

Bonne lecture !

Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTACAA) qui a siégé le 15 janvier 2019 a examiné les points suivants :

I. Approbation du procès-verbal de la séance du CSTACAA en date du 11 décembre 2018

Le procès-verbal de la séance du CSTACAA du 11 décembre 2018 est approuvé.

II. Activité et résultats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel en 2018

La secrétaire générale a présenté le bilan de l'année 2018 (bilan provisoire car il manque les données de certaines juridictions d'outre-mer).

Il s'agit d'une année préoccupante, le taux de couverture devient négatif et donc le stock augmente. Elle a toutefois souligné des points positifs tels que la diminution, dans les tribunaux, des affaires de plus de 24 mois (-12,5 % pour arriver à 6,7 %) et la diminution du délai moyen constaté pour les affaires ordinaires (1 an 9 mois 2 jours pour les tribunaux).

On constate une augmentation de 7,5 %, plus de 210 000 requêtes devant les tribunaux. Le contentieux des étrangers progressant de plus de 20 %, représentant désormais 38 % des requêtes enregistrées devant les tribunaux, dont seul un quart est jugé en formation collégiale.

Alors que le contentieux de la fonction publique est en augmentation, les contentieux sociaux et de l'urbanisme diminuent un peu.

Les situations des juridictions sont très contrastées, certains tribunaux connaissant des hausses des entrées de plus de 10 %, tels Caen, Cergy-Pontoise, Montreuil ou Mayotte.

Concernant les cours, les affaires enregistrées ont augmenté dans la même proportion que devant les tribunaux. La moyenne lissée sur 10 reste de 2 %.

Il faut souligner également une très forte augmentation du contentieux des étrangers (+ 10 %) pour atteindre 49,5 % de ce qui est traité par les cours.

La CAA de Nantes connaît l'augmentation d'entrées la plus forte (+ 14 %).

Les sorties des cours ont augmenté de 4,8 %. L'effectif réel moyen des cours est stable (en raison d'une redistribution entre les cours en 2017).

Le taux moyen de couverture est de 97,7 % dissimule des réalités très contrastées (83 % pour la CAA de Versailles alors que Nantes, Marseille et Lyon sont à 102 %).

29 326 affaires en stock (+ 3 %).

La part des affaires anciennes dans le stock des cours est de 3 %.

Le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires est de 1 an 3 mois 7 jours.

La secrétaire générale a indiqué que l'augmentation des sorties s'est réalisée grâce à l'augmentation de l'ERM et de l'aide à la décision et non à une augmentation de la charge de travail des magistrats.

Vos représentants SJA ont tout d'abord souligné l'explosion, sorte de baby-boom qu'a connu l'année 2018 tant dans les tribunaux administratifs que dans les cours administratives d'appel : +7,49 % dans les TA et 7,48 % dans les CAA, ce qui pourrait conduire les magistrats, qui ne cessent de multiplier les efforts, à développer un baby-blues. En effet, certains tribunaux et cours, malgré des efforts constants et reconnus par le gestionnaire, ont connu des évolutions spectaculaires comme les tribunaux de Caen, Montreuil, Rouen, Strasbourg, la Guyane et la cour de Nantes. Ce sont également souvent les juridictions qui ont une augmentation de la proportion d'affaires de plus de 2 ans en stocks. L'année passée le vice-président s'était félicité de la stabilisation de la demande de justice et de la capacité des juridictions à y faire face. Or cette année le constat de la stabilisation est désormais obsolète et eu égard notamment à l'augmentation continue du contentieux des étrangers, et des nouveaux contentieux qui sont transférés au fil des réformes aux juridictions administratives, la capacité des juridictions à absorber cette hausse sans augmentation significative des emplois entraîne une vision plutôt pessimiste de l'avenir, avec un risque de submersion et ce malgré le développement massif de l'aide à la décision et les différentes réformes procédurales qui ont été mises en place.

Cette explosion des entrées est particulièrement due à l'augmentation massive du contentieux des étrangers de 20 % par rapport à 2017. Contrairement à ce qu'avait promis le Gouvernement (mais les promesses n'engagent que ceux qui y croient), la mise en place de la procédure des OQTF 6 semaines n'a pas eu pour effet de diminuer par le jeu des vases communicant les OQTF 3 mois qui restent à un niveau égal et très élevé puisqu'elles représentent le quart du contentieux des étrangers. Les éloignements 72 heures ont quant à eux augmenté de 30 %, les transferts de 41 % et les OQTF 6 semaines de 18 %. La juridiction administrative est bel et bien prise d'assaut. Ces différents cas de figure qui obéissent toutes à des règles procédurales différentes en termes de délais de recours, de délais de jugement, de formation de jugement engendrent de réelles difficultés d'organisation tant pour le greffe que pour les magistrats s'agissant des permanences et les chefs de juridiction redoublent d'effort pour trouver les solutions les moins préjudiciables aux intéressés pour juguler les difficultés. Dans certaines juridictions les permanences reviennent à un rythme de plus en plus fréquent ce qui a un impact négatif sur le travail en collégial mais, surtout, le nombre de dossiers à traiter par semaine de permanence atteint parfois les cinquante dossiers... Il nous a été rapporté qu'après une semaine de permanence, certains magistrats se sentent véritablement harassés. Faut-il encore une fois compter uniquement sur la bravoure des magistrats pour absorber cette charge de travail supplémentaire ?

Malgré cela les sorties augmentent toujours (+3,16 % dans les TA et 4,78 % dans les CAA) et on ne sait par quel miracle car les effectifs réels moyens sont de 798,60 pour les tribunaux contre 769,90 en 2017 et 256,80 pour les cours contre 256,7 en 2017. Le nombre d'affaires réglées par magistrat augmente à 265,79 dossiers en 2018 contre 261,27 en 2017 et 248,75 en 2016. Le même phénomène est observé dans les cours où 130,70 affaires sont réglées en moyenne par magistrat contre 121,87 en 2017 et 115,33 en 2016.

Conformément aux objectifs qui leur avaient été assignés, les dossiers de plus de deux ans ont nettement reculé de -12,46 % dans les TA au détriment du taux de couverture, certes, mais cela est également conforme à ce qui avait été indiqué. La réduction du stock ancien est un objectif auquel le SJA souscrit parfaitement car il permet seul d'avoir une gestion pérenne des dossiers et non de créer des artifices ponctuels de chiffres exceptionnels tout en dissimulant une dégradation de la situation. On ne peut que donner un satisfecit général à l'ensemble des membres de la juridiction administrative.

Vos représentants SJA ont tenu à rappeler au nouveau vice-président que son prédécesseur a déclaré à plusieurs reprises que l'augmentation de la productivité des magistrats n'est plus possible. Apparemment, elle l'est toujours mais jusqu'à quand !

Plusieurs phénomènes expliquent cette augmentation.

Notamment la hausse significative des dossiers traités en juge unique ou par ordonnance et renvoi : 79 360 dossiers traités en JU contre 69 803 en 2017, ordonnance et renvois 55 402 en 2018 contre 52 450 en 2017. Est-ce à dire que les dossiers supplémentaires sont tous des dossiers plus faciles ? Ou que les réformes procédurales contre lesquelles le SJA s'est opposé portent leurs fruits ?

L'utilisation systématique par certains chefs de juridiction des demandes de maintien de la requête lorsque l'état d'un dossier permet de s'interroger sur l'intérêt que la requête conserve pour son auteur pour certains types de contentieux et en particulier les dossiers d'étrangers de plus de deux ans donne une très mauvaise image de la justice administrative auprès des justiciables et de leurs conseils dès lors qu'elle s'apparente à un moyen de se débarrasser à tout prix et à peu de frais de certains types de contentieux. L'explosion du nombre d'affaires traitées par ordonnance en CAA (12 302 en 2018 contre 10 380 en 2017 et 8 200 en 2016) trouve nécessairement son explication dans l'utilisation massive des ordonnances dites manifestement mal fondées contre lesquelles le SJA s'est toujours opposé.

On voit bien en tous les cas que les mailles du filet de la justice administrative se resserrent toujours davantage pour laisser filtrer le moins de requêtes possibles. Est-ce là la seule solution possible ? Le vice-président indiquait l'an passé que nous ne disposerons pas à l'avenir des mêmes créations d'emploi de 1990, 1995 et 2002 notamment avec les lois de programmation. Mais, eu égard à l'augmentation complètement inattendue du SMIC qui vient d'être décidée par le Gouvernement à la suite du mouvement des gilets jaunes et le mouvement récent des stylos rouges dans l'éducation nationale, faut-il que les magistrats administratifs revêtent une collerette en satin blanc communément appelée une fraise, ce qui permettrait à la fois de résoudre le problème du port d'un costume distinguant le magistrat de l'administrateur et ferait pression sur le gouvernement pour que les emplois soient augmentés à la hauteur de la demande de justice ? Mais nous rêvons un peu. La grande réserve, la pondération de nos collègues et leur sens du service public s'opposera sans doute à ce mouvement des fraises.

Cependant, et cela va sans dire, cela a une conséquence sur le durcissement du stock qui est parfaitement illustré par le fait que les sorties collégiales ont encore diminué entre 2017 et 2018 (78 321 en 2017 contre 73 267 en 2018 dans les TA et 19 913 en 2018 contre 20 286 en 2018 dans les cours.)

Le deuxième facteur qui explique encore l'augmentation des sorties est la pression statistique exercée par certains chefs de juridiction. Il n'est pas rare de voir certains chefs de juridictions fixer des objectifs annuels très précis à un magistrat et leur demander de respecter cet objectif au dossier près créant ainsi une certaine infantilisation du magistrat et une vision particulièrement déshumanisée de la justice. Certains chefs de juridiction pratiquent également le « all you can eat » qui, s'il est plaisant dans la fréquentation de certains restaurants, apparaît particulièrement malsain eu égard à la sociologie du corps des magistrats administratifs. Entre le syndrome du « premier de la classe » et la culpabilité de ne jamais en

faire assez il est fort à parier, sans être devin, que ce nouveau *modus vivendi* encourage encore davantage l’empiètement de la vie professionnelle sur la vie privée, phénomène déjà mis en exergue par l’enquête sur le baromètre social.

Par ailleurs, la solution qui se laisse entrevoir depuis quelques années et qui va être mise en œuvre concrètement avec la création des juristes assistants à temps plein d’ici la fin de l’année ne peut satisfaire le SJA. Cette réforme viserait à faire traiter les dossiers les plus simples par un recours massif à l’aide à la décision (batterie d’assistants faisant du contentieux des étrangers ou des contentieux sociaux gérés par un président) et à ne laisser aux magistrats que les dossiers les plus conséquents (et qui ne sont pas forcément les plus intéressants sur le plan juridique). Ce système entérinerait définitivement une justice à deux vitesses contre laquelle le SJA s’est toujours élevé distinguant les contentieux nobles et les contentieux dits « faciles » qui ne seraient examinés que très brièvement par un magistrat. Mais au-delà de cette justice à double vitesse cela entraînerait également l’augmentation de la difficulté quotidienne du travail. Comme nous l’avons indiqué il est fort à parier que les magistrats s’astreignent à sortir toujours autant de dossiers même s’ils sont plus lourds et que peu d’entre eux s’autorisent même avec la bénédiction du gestionnaire d’en faire moins. En outre, la faculté de varier entre des dossiers plus faciles à traiter et des dossiers plus lourds permet aux magistrats d’avoir un équilibre dans leur travail quotidien et de trouver des moments de respiration mentale. Il n’est pas sûr que le fait de concentrer toutes leurs forces sur les dossiers les plus lourds ne soit pas démotivant voire tout simplement difficile à tenir intellectuellement sur le long terme. Cette notion d’équilibre dans la charge de travail nous paraît cardinale pour permettre aux magistrats de faire face au quotidien et sur la durée à leur travail intellectuel qu’on peut qualifier de monastique.

Le vice-président a indiqué qu’il était frustrant d’attendre la fin d’une année pour prendre connaissance du besoin de justice à travers des chiffres. Il a mandaté la MIJA pour travailler sur les demandes de justice, afin de mieux s’organiser, en anticipant les demandes. Il a également ajouté qu’il y a à mener un chantier de simplification du contentieux des étrangers.

III.Examen pour avis de la répartition des emplois entre les tribunaux administratifs et cours administratives d’appel au titre de l’année 2019

La secrétaire générale a présenté la répartition des emplois entre les juridictions pour l’année 2019.

Elle a rappelé la difficulté de l’exercice qui ne tient pas compte de ce qui s’est passé en 2018 mais de ce qui est attendu pour 2019.

Le plafond d’emplois est fixé à 1 229 depuis 2017. Il est respecté.

Le nombre de recrutements effectué chaque année est fonction des prévisions des départs en retraite et mobilité ainsi que des autorisations de recrutements votées par le parlement.

En 2019, 78 magistrats ont été recrutés.

L’ETPT en 2018 est de 1 175 contre 1 140 en 2017.

En 2018 126 magistrats sont entrés ou revenus dans le corps et 95 en sont sortis. Il y a eu moins de départs en mobilité en 2018 qu'en 2017. Ce qui a eu pour conséquence une augmentation de l'ERM, s'élevant à 1 176 (+ 31)

Les chefs de juridictions ont demandé 55 postes au total.

Pour les cours, la secrétaire générale a indiqué qu'il ne sera pas possible de se contenter d'un redéploiement entre les cours, il convient donc d'attribuer des magistrats supplémentaires à Bordeaux, Douai, Nancy et Versailles.

En 2016, les cours ont donné des emplois aux tribunaux, il y a eu ensuite des redéploiements entre elles.

Pour les tribunaux de quatre chambres (Amiens, Nîmes, Orléans, Rouen et Toulon), le secrétariat général met en œuvre les préconisations du rapport Piérart et leur attribue un vice-président supplémentaire.

3 opérations de transferts de dossiers ont été actées sur proposition des chefs de juridiction :

- 250 dossiers du TA de Grenoble à Lyon ;
- 254 dossiers du TA de Strasbourg à Nancy ;
- 300 dossiers d'outre-mer de la CAA de Bordeaux à Paris .

Les quatre cours de Bordeaux, Douai, Nancy et Versailles voient leurs effectifs augmenter :

- 2 postes de président (1 P5 et 1 P1P4) sont créés à Bordeaux pour permettre la création d'une 7ème chambre ;
- 2 postes de C/PC sont créés à Versailles ;
- 1 poste de C/PC conseiller est créé à la cour de Douai et 1 à la cour de Nancy ;

Les quatre postes qui avaient gelés en 2018 à la cour de Paris et à la Cour de Marseille sont effectivement supprimés. Cela implique la fermeture d'une chambre à la cour de Paris.

Les CAA de Lyon et de Nantes maintiennent le nombre de leurs chambres ainsi que leurs effectifs, théoriques ou en surnombre.

Le secrétariat général a également annoncé la création d'un poste de C/PC à Cergy-Pontoise et la création d'1 poste de président P1P4 et d'1 poste de C/PC à Lille.

D'autres emplois ont été accordés en surnombre au TA de Bordeaux (création d'un poste de président P1P4), au TA de Grenoble (+1 C/PC), au TA de Nantes (création d'1 poste de président P1P4 et d'1 poste de C/PC), au TA de Nice (+1 C/PC), au TA de Paris (+1 C/PC), au TA de Poitiers (+1 C/PC), au TA de Strasbourg (création d'1 poste de président P1P4) et au TA de la Réunion (+1 C/PC).

L'effectif en surnombre qui était attribué à Marseille est intégré dans l'effectif théorique.

Les autres TA conservent leur nombre de chambres et leurs effectifs, théoriques ou en surnombre.

Structure du corps :

Création de 11 postes de présidents (dont 1 P5) + 5 postes à la CNDA (dont 1 P5).

Augmentation de 11,23 % des postes de présidents.

Il y aura 7 C/PC de plus en 2019 en tribunaux.

Vos représentants SJA ont rappelé que les vacances en cours d'année étaient difficiles à gérer. La secrétaire générale a répondu que la répartition des emplois tenait compte, dans la mesure du possible, des vacances qui pouvaient être anticipées au stade de la conférence de gestion.

Ils se sont réjouis de la création des postes de VP supplémentaires dans les tribunaux à quatre chambres, qui était demandée de longue date par le SJA.

Ils se sont demandé également si la création d'un poste supplémentaire de VP ne pouvait être envisagée dans les tribunaux de plus de six chambres.

Ils ont remarqué que certains emplois en surnombre restent en surnombre au fil des années alors qu'ils apparaissent bien comme pérennes.

Ils ont interrogé également le secrétariat général sur la politique de recrutement des vacataires, notamment en termes de rémunération et de durée des contrats. La secrétaire générale a indiqué que les vacataires, qui ne sont pas décomptés pas dans le plafond d'emplois car ils n'émargent pas sur le titre II mais sur le titre III, avaient vocation à terme à être remplacés par des juristes assistants. .

La secrétaire générale a indiqué, en réponse à nos observations, que la situation des greffes évolue au même rythme que celle des magistrats, avec cette différence notable que les vacances peuvent être comblées immédiatement par des vacataires.

La présidente de la MIJA a rappelé le constat de la lourdeur de la charge des chefs de juridiction de quatre chambres qui, en plus de leur juridiction, président une chambre. Elle a ajouté que ces tribunaux sont, de plus, dans une situation difficile en raison soit de la structure de leur contentieux soit de l'importance de leur stock. La mission du nouveau vice-président nommé dans ces juridictions sera décidée par le chef de juridiction, qui pourra notamment choisir de ne plus présider de chambre.

IV. Examen pour avis du mouvement de mutation des présidents classés aux 6^{ème} et 7^{ème} échelons de leur grade

Il y a deux postes susceptibles d'être occupés par des présidents des 6^{ème} et 7^{ème} échelons :

- le TA de Strasbourg, vacant à compter du 26 avril ;
- le TA de Paris, vacant à partir du 1^{er} avril.

M. Duchon-Doris, président du TA de Nice, est nommé au tribunal administratif de Paris.

Le poste de Strasbourg reste vacant à l'issue de ce tour de mutations.

Le poste de président du TA de Nice devient vacant. Il n'est pas pourvu au cours de ce CSTA pour permettre aux candidats de se faire connaître, en actualisant leurs vœux.

V. Etablissement de la liste d'aptitude pour l'accès aux 6^{ème} et 7^{ème} échelons du grade de président

25 candidatures ont été présentées, dont 12 chefs de juridiction.

La liste d'aptitude est ainsi constituée :

- M. Xavier Faessel (président du TA de Besançon)
- Mme Perrot (président de chambre CAA de Nantes) : réinscription.

VI. Examen pour avis des affectations des présidents inscrits sur la liste d'aptitude pour l'accès aux 6^{ème} et 7^{ème} échelons de leur grade

Le CSTA a émis un avis favorable à la nomination de M. Faessel comme président du TA de Strasbourg.

Le poste de président du TA de Besançon devient vacant.

VII. Mesures individuelles : demandes de désignation de rapporteurs publics

Le CSTA a émis un avis favorable aux nominations des rapporteurs publics suivants :

- Mme Irline Billandon au TA de Montreuil ;
- M. Baptiste Henry au TA de Poitiers ;
- Mme Françoise Perrin au TA de Toulouse ;
- Mme Maryse Petska au TA de Paris.

VIII. Questions diverses

a. Désignation de la formation restreinte chargée d'instruire les demandes de détachement présentées en application de l'article L. 4139-2 du code de la défense et les candidatures pour les 3 postes de magistrats créés à la commission du contentieux du stationnement payant

La commission restreinte du CSTACAA est composée du président de la MIJA, assisté du SGTACAA, de Mme Bronnenkant, de Mme Demurger, de M. Gazagnes et de M. Chéneau.

b. Informations sur les réintégrations

Mme Maguy Fulana est réintégrée au TA de Melun et Mme Marie Prévot réintégrée au TA de Paris.

c. Information écrite sur les publications de textes examinés en séance

Le CSTACAA a reçu une information écrite sur ces publications.