



**Par Ces Motifs de la consultation dématérialisée**

**du**

**Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des  
cours administratives d'appel du**

**10 novembre 2020**

---

**Vos représentants SJA :**

**Anne-Laure Delamarre**

**Muriel Le Barbier**

**Julien Illouz**

Les membres du conseil supérieur ont été informés qu'en application des dispositions de l'article [R. 232-20-2](#) du code de justice administrative, celui-ci serait consulté par voie dématérialisée sur les projets d'ordonnance et de décret portant, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, adaptation des règles de procédure contentieuse.

Vos représentants SJA ne s'y sont pas opposés, le calendrier prévu pour la présentation de l'ordonnance au conseil des ministres ne permettant pas d'attendre la séance prévue le 17 novembre prochain.

Le projet d'ordonnance sera pris sur la base de la loi portant prorogation de l'état d'urgence sanitaire adoptée par l'Assemblée nationale et en cours d'examen par le Conseil constitutionnel.

Tant l'ordonnance que le projet de décret reprennent, pour l'essentiel, des mesures issues de [l'ordonnance n° 2020-305](#) du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif, dans sa version modifiée résultant, en dernier lieu, de l'ordonnance n° 2020-558 du 13 mai 2020, en distinguant les mesures législatives et réglementaires.

Parmi celles qui figuraient dans l'ordonnance du 25 mars 2020 modifiée, n'ont **pas** été reprises dans les projets soumis ce jour pour avis au CSTACAA les mesures suivantes :

- La possibilité pour les juridictions de compléter leurs effectifs avec un magistrat d'une autre juridiction,
- La généralisation du juge unique à la CNDA,
- La possibilité de dispenser en toute matière le rapporteur public du prononcé de ses conclusions,
- Le remplacement de la lecture des jugements par une mise à disposition au greffe, qui va entrer sous peu dans le droit commun au bénéfice d'un décret en cours de publication.

Par ailleurs, aucune des dispositions de [l'ordonnance n° 2020-306](#) du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période n'est reprise, aucune nouvelle prorogation des délais de recours, de jugement ou de mesures d'instruction n'étant prévue.

Le CSTACAA a ainsi examiné les deux projets exposés ci-dessous.

#### **I. Examen pour avis d'un projet d'ordonnance portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif**

Le projet d'ordonnance, qui prévoit d'être applicable à l'ensemble des juridictions administratives (dont la CNDA et la CCSP, mais aussi les TITSS ou les sections disciplinaires des ordres professionnels, qui doivent en principe poursuivre leurs activités), se propose notamment de prévoir jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire, les mesures suivantes :

- La possibilité pour le greffe de communiquer avec les parties par tout moyen,
- La tenue possible de visio-audiences, et notamment :

- La possibilité de tenir des audiences collégiales « en utilisant un moyen de télécommunication audiovisuelle permettant de s'assurer de l'identité des parties et garantissant la qualité de la transmission et la confidentialité des échanges entre les parties et leurs avocats » ou, « En cas d'impossibilité technique ou matérielle (...) d'entendre les parties et leurs avocats par tout moyen de communication électronique, y compris téléphonique (...) »,
- En formation collégiale, la possibilité pour le président de la formation de jugement d'autoriser les assesseurs et le rapporteur public à siéger depuis « un lieu distinct de la salle d'audience »,
- En juge statuant seul, la possibilité pour le chef de juridiction d'autoriser le magistrat désigné à siéger depuis un lieu distinct de la salle d'audience.
- La possibilité de statuer sur « les requêtes présentées en référé » sans tenir d'audience, pourvu que le juge des référés en informe les parties et clôture l'instruction, sans préjudice de la possibilité d'utiliser les dispositions de l'article L. 522-3 du code de justice administrative,
- La possibilité de statuer par ordonnance, sans audience, sur les requêtes de DALO-injonction lorsque « le prononcé d'une injonction s'impose avec évidence au vu de la situation du requérant », au terme d'une procédure contradictoire et d'une clôture de l'instruction.

**Vos représentants SJA** ont exprimé leur satisfaction quant à l'absence de reprise des mesures listées plus haut de l'ordonnance du 25 mars 2020 modifiée, contre laquelle le SJA a formé un recours contentieux, et se sont exprimés en faveur des mesures tenant à la communication avec les parties ou encore à la possibilité de statuer sans audience sur le DALO-Injonction.

La communication par tout moyen permet en effet notamment de pallier les difficultés prévisibles, sinon déjà constatées, du système postal, tout en s'assurant que les parties se voient bien notifier la mesure qui leur est adressée. S'agissant du DALO-injonction, l'encadrement par le sens de la décision envisagée – une audience devant nécessairement précéder un rejet ou être tenue en cas de doute – paraît cohérent et suffisant compte-tenu des spécificités de ce contentieux et permet ainsi, tout en préservant les droits des parties, de respecter les mesures prophylactiques préconisées.

**Vos représentants SJA** ont, par conséquent, voté en faveur de ces dispositions du projet.

\* \* \*

En revanche, vos représentants SJA ont exprimé leurs plus profondes réserves sur la possibilité de dispense d'audience en référé et de tenue de visio-audiences.

De manière générale, vos élus SJA ont rappelé qu'il appartenait au législateur et au pouvoir réglementaire de trouver un équilibre qui permette la mise en œuvre des mesures sanitaires sans toutefois dégrader la « qualité du service public de la justice et malmener les principes fondamentaux qui s'attachent à la mission de juger ».

Ici, le projet d'ordonnance reprend deux modalités principales :

- possibilité pour les parties d'être à distance en visio ;
- si la visio ne fonctionne pas, possibilité de tenir une audience par téléphone voire par simple échange de courriels ;
- possibilité pour les magistrats (à l'exception, en collégiale, du président), de siéger à distance.

La tenue de telles visio-audiences apparaît disproportionnée. L'atteinte majeure portée à la solennité de l'audience, qui est le seul moment d'échange oral et de rencontre entre la formation de jugement et les parties, dans un lieu de justice identifiable comme tel, et qui leur donne l'occasion d'entendre les conclusions du rapporteur public, nous apparaît hors de proportion avec l'objectif recherché. Le service public de la justice n'est pas un service public comme un autre, une audience n'est pas un entretien ou une réunion.

Vos représentants SJA ont par ailleurs émis des doutes sur la réalité des mesures matérielles concrètes susceptibles de garantir effectivement « *la qualité de la transmission* », « *la confidentialité des échanges parties-avocats* » et « *le secret du délibéré* », doutes que les éléments de réponse apportés en séance n'ont pas levés.

Le [décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020](#) prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire prévoit d'ailleurs une autorisation expresse de déplacement « *pour répondre à une convocation judiciaire* » (art. 4, I, 7°), de sorte que la convocation à une audience permet aux parties de s'y rendre si elles le souhaitent.

La perspective du spectacle navrant d'un requérant présent dans une salle d'audience, avec son avocat, s'adressant à un ordinateur portable posé sur le bureau de la salle d'audience ne devrait qu'inciter à ne pas adhérer à ces mesures.

Les possibilités de tenir une audience de juge statuant seul uniquement en visio ou une audience (collégiale ou statuant seul) par téléphone ou courriel portent en outre une atteinte directe et absolue au principe, pourtant fondamental en démocratie, de publicité des débats en justice, qui est un principal général du droit en droit interne et que la Cour européenne des droits de l'Homme qualifie de moyen de protéger « *les justiciables contre une justice secrète échappant au contrôle du public* », ajoutant qu'elle « *constitue aussi l'un des moyens de contribuer à préserver la confiance dans les cours et tribunaux* ».

Vos représentants SJA ont plaidé pour que ces modalités soient purement et simplement supprimées.

Les difficultés exposées pour justifier le recours à ces mesures n'ont pas convaincu vos représentants SJA. Le recours à des magistrats volontaires pour compléter une formation de jugement est une habitude et il doit être, s'il est suffisamment fréquent, pris en compte dans la charge de travail des intéressés. D'ailleurs, depuis la fin du précédent état d'urgence sanitaire, les rares collègues ne pouvant, du fait de leur propre état de santé ou de celui d'un proche, se rendre

en juridiction pour siéger, peuvent être remplacés sans que cela pose de difficultés majeures de fonctionnement.

Vos représentants n'ont en outre pas partagé le constat selon lequel l'application qui a été faite de ces dispositions dérogatoires durant le premier état d'urgence sanitaire au printemps serait demeurée raisonnable, ni celui selon lequel ces outils n'auraient pas vocation à être utilisés à grande échelle alors que le texte soumis pour avis au Conseil supérieur ne prévoit pas en l'état actuel de limitation de son utilisation.

Tout en prenant acte de ce que des bonnes pratiques en la matière seraient adressées aux chefs de juridiction et de ce que l'utilisation du téléphone ne devait être mise en œuvre que pour une partie qui rencontrerait des difficultés à se déplacer et à sa demande, et non pour un membre de la formation de jugement, **vos représentants SJA**, estimant ces garanties insuffisantes, ont voté **en défaveur** de l'article 3 du projet d'ordonnance relatif aux modalités de tenue dématérialisée des audiences.

\* \* \*

S'agissant de la possibilité de statuer sans audience sur les référés, vos représentants SJA n'ont pas davantage été convaincus par l'argument tenant à ce que l'absence d'utilité de tenir une audience apparaît parfois après que l'affaire ait donné lieu à une instruction contradictoire.

L'oralité qui s'attache à ces procédures de référé, compte-tenu de leur importance, justifierait *a minima* qu'un encadrement de cette possibilité soit prévu voire que cette mesure soit purement et simplement supprimée. Bien plus, c'est précisément parce que la loi autorise le pouvoir réglementaire à prendre, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, des mesures extrêmement coercitives que le contrôle du juge des référés doit pouvoir s'exercer pleinement et dans les meilleures conditions, au terme d'un débat contradictoire oral au cours duquel chacun présente ses arguments et qui permet au juge des référés d'interagir avec les parties.

**Vos représentants SJA** ont estimé que les apparences de la justice comme les garanties d'un débat contradictoire étaient insuffisamment réunies et ont en conséquence voté contre l'article 4 du projet d'ordonnance instaurant une possibilité de dispense d'audience pour statuer en matière de référé.

Le CSTACAA a émis un avis favorable à l'ensemble du projet d'ordonnance.

## **II. Examen pour avis portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif pendant l'état d'urgence sanitaire**

Le projet de décret se propose d'adapter, jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire qui a été déclaré par le [décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020](#), la procédure applicable aux tribunaux et cours.

Le décret se propose notamment :

- D'autoriser les magistrats titulaires du grade de conseiller et ayant une ancienneté minimale de deux ans à statuer par ordonnance sur le fondement de l'article R. 222-1 du code de justice administrative, sous réserve d'être désignés par le chef de juridiction,
- De permettre aux présidents de cour administrative d'appel ou de chambre dans ces cours de statuer sans audience sur les demandes de sursis à exécution,
- De prévoir que les jugements peuvent n'être signés que du seul président de la formation de jugement,
- De prévoir que la notification à un avocat vaut notification à la partie qu'il représente,
- De suspendre le prononcé à l'audience des jugements rendus sur le recours des étrangers placés en rétention.

**Vos représentants SJA** ont indiqué que la possibilité offerte, en cour administrative d'appel, de statuer sans audience sur les demandes de sursis à exécution appelait de leur part les mêmes réserves que celles relatives à la dispense d'audience en matière de référé. Compte-tenu de la nature spécifique de ce recours, vos représentants se sont toutefois abstenus sur cette disposition.

S'agissant du prononcé à l'audience des jugements rendus sur les recours d'étrangers placés en rétention, ils ont voté en faveur de cette disposition tout en regrettant qu'en cas d'annulation, le report du rendu conduise à maintenir le requérant durant quelques minutes ou heures de plus dans les locaux du centre de rétention. Ils ont également voté en faveur de la notification aux avocats, nécessairement inscrits dans Télérecours, et de nature à permettre de pallier les difficultés du système postal.

Vos représentants SJA se sont opposés aux autres mesures prévues par le décret.

L'élargissement du nombre de magistrats susceptibles de prendre des ordonnances ne présente aucun intérêt pour lutter contre la pandémie. Vos représentants ont fait remarquer que dans l'hypothèse d'une juridiction de taille modeste qui serait lourdement affectée par l'épidémie, la priorité devrait résider ailleurs que dans le traitement à tout prix de requêtes sur lesquelles il apparaît possible de statuer par ordonnance. Cet outil n'a d'ailleurs pas été utilisé au printemps, preuve que les juridictions peuvent parfaitement fonctionner sans, et ce d'autant qu'il convient de rappeler que le traitement par ordonnance d'une requête implique en principe une certaine expérience juridictionnelle.

En ce qui concerne la signature des décisions par le seul président de la formation de jugement, vos représentants SJA ont relevé que le projet prévoyait cette possibilité sans toutefois identifier à qui il revenait de prendre une telle mesure, ce qui peut être de nature à générer des difficultés. Ils ont également relevé que, au printemps dernier, des dérives ont été constatées tenant à la modification non concertée de projets de jugements après le délibéré. Ils ont enfin indiqué que cette mesure, dont l'intérêt pour la lutte contre la pandémie apparaît très limité, était de nature à porter atteinte à la réalité de la collégialité, alors que les magistrats ont par ailleurs vocation à continuer à se rendre en juridiction à intervalles réguliers pour tenir leurs audiences et qu'un report éventuel de certaines dates de lecture ne pose en soi pas de difficultés particulières.

A cet égard, vos représentants, tout en prenant acte des explications fournies en séance selon lesquelles ces dispositions auraient été pensées dans l'hypothèse d'un retour à des modalités plus strictes de confinement, n'ont pas été convaincus par l'argument reposant sur la nécessité de ne pas contraindre des magistrats et agents à se rendre en juridiction pour signer des décisions, alors que la doctrine qui prévaut actuellement est celle d'un fonctionnement aussi normal que possible des services publics.

Tout en partageant l'approche selon laquelle la déontologie inhérente à l'exercice du métier de magistrat imposait de recueillir l'accord de l'ensemble de la formation de jugement avant de signer la minute, vos représentants ont également insisté sur le fait que les dérives constatées au printemps dernier ne permettaient pas, en l'absence de tout encadrement prévu par le décret, de s'en remettre uniquement au sens des responsabilités de chacun.

Pour ces motifs, **vos représentants SJA** ont voté contre les articles 2 (signature des ordonnances par les conseillers) et 5 (signature de la minute par le seul président de la formation de jugement) du projet de décret.

Le CSTACAA a émis un avis favorable à l'ensemble du projet de décret.