

Compte rendu du conseil syndical élargi du vendredi 19 octobre 2012

Cette réunion a associé aux membres du conseil syndical, des délégués et représentants de sections locales, des élus du CSTACAA et des représentants au CHSCT et au CAS.

Elle a permis d'échanger sur les conditions de travail dans les juridictions, notamment à la suite de l'entrée en vigueur de la dispense de conclusions du rapporteur public et dans la perspective du déploiement prochain du télérecours.

Elle a aussi été l'occasion de discuter du projet de décret faisant suite aux groupes de travail présidés par M. Schilte et M. Arrighi-de-Casanova, ce projet portant notamment sur :

- la répartition des compétences entre le juge statuant seul et la formation collégiale,
- le champ d'application du double degré de juridiction,
- la création d'un juge spécial des contentieux sociaux,
- la reconnaissance de nouvelles compétences en premier et dernier ressort aux CAA.

Conditions de travail dans les juridictions :

Ces conditions de travail, qui ont fortement évoluées ces dernières années, ont été abordées suivant deux axes principaux, les conditions concrètes de mise en œuvre de la dispense de conclusions du rapporteur public et le déploiement du télérecours.

1. Point sur les conditions concrètes de mise en œuvre de la dispense de conclusions du rapporteur public :

Dans les juridictions, les situations rencontrées sont d'une extrême diversité (d'une juridiction à l'autre voire et même souvent d'une chambre à l'autre) :

➤ Des situations dans lesquelles les pratiques sont conformes aux textes :

- cas de rapporteurs publics laissés libres de proposer ou non une dispense
- cas de rapporteurs publics assistant à la séance d'instruction même pour les dossiers où ils ont proposé une dispense, cette séance pouvant les conduire à changer d'avis sur une telle proposition ou une absence de proposition de dispense
- cas du rapporteur consulté sur la proposition de dispense ou non

Dans de tels cas où la pratique est conforme aux textes, le gain de temps réalisé paraît plutôt mince surtout si on le place au regard des conséquences négatives de la réforme.

➤ **Des situations dans lesquelles la pratique, bien que non contraire aux textes, génère des effets négatifs :**

- la dispense dans certaines matières de juge statuant seul – notamment en ce qui concerne les permis de conduire – conduit à ce qu'il soit très répandu que ces dossiers soient préparés par des aides à la décision avec dispense de conclusions : tout repose alors sur le temps que le rapporteur peut ou ne peut pas consacrer à réviser ces dossiers avant notification des jugements, un temps d'autant plus réduit lorsque les audiences du juge statuant seul s'ajoutent aux audiences collégiales

➤ **Des dérives très directes :**

- cas de rapporteurs publics considérés par la hiérarchie comme « sous-employés » lorsqu'ils proposent des dispenses et qui sont formellement sollicités pour rapporter de manière non ponctuelle dans d'autres chambres ou assurer plus de permanences de référé
- cas d'audiences de juge statuant seul enrôlées par des présidents, les rapporteurs publics étant forcément conduits à se dispenser puisque les dossiers ne leur sont pas transmis avant l'audience
- cas de présidents rapporteurs « proposant » la dispense du rapporteur public sur leurs dossiers de juge unique
- cas de rapporteurs publics ne proposant pas de dispense qui subissent, de ce fait, des remarques désobligeantes de la part de la hiérarchie afin de leur forcer la main
- cas de rapporteurs publics ayant pris des positions de principe de dispense systématique sur certaines matières (permis de conduire ou OQTF) et qui se dispensent aussi d'assister à la séance d'instruction sur ces dossiers lorsqu'elle a lieu
- cas d'absence de rapporteur public en audience dédiée (OQTF ou permis de conduire) résultant d'une dispense généralisée à l'audience

➤ **Des dérives indirectes :**

- cas de présidents de juridiction qui demandent aux présidents de chambre de justifier un taux « pas assez élevé » de dispense
- cas d'opérations de déstockage massif de dossiers à dispense dans un but purement statistique (exemple des permis de conduire) durant lesquelles les aides à la décision sont chargées de traiter tel type de dossier, les rapporteurs fortement incités à audier lesdits dossiers dans un délai contraint en plus de leurs audiences collégiales et les rapporteurs publics « rassurés » par la précision qu'il s'agit de matière à dispense...
- cas de rapporteurs publics affectés dans des chambres à trois rapporteurs (et un président qui rapporte aussi) dont le stock n'est pas susceptible de dispense et qui doivent aussi conclure sur des audiences du juge statuant seul de matières à dispense : ils se dispensent par la force des choses sans pour autant que cela ne leur libère du temps pour mieux préparer leurs conclusions
- Cas où la dispense de conclusions sert de variable d'ajustement (exemples : effectif plus réduit de magistrats en période estivale, absences pour maladie, enfant malade, événement imprévu, etc..., autant d'occasions dans lesquelles on forcera sur le nombre de dossiers dispensés quand ce ne sera pas tout un lot de dossiers qui se trouvera dispensé sans aucun examen préalable).

Ainsi, l'objectif affiché de la réforme, à savoir laisser plus de temps au rapporteur public pour se concentrer sur les dossiers qui méritent plus d'attention, est le plus souvent dévoyé dans un but purement statistique :

- soit en demandant aux rapporteurs publics de rapporter sur le temps dégagé par la dispense,
- soit en mettant en place des circuits parallèles d'audiencement (dans les matières de statuant seul) sans disposer de rapporteur public en mesure de conclure.

Ces pratiques confirment les craintes maintes fois répétées par le SJA, plus que jamais convaincu du caractère négatif de cette réforme sur la qualité de la justice rendue : au lieu de meilleures garanties pour les justiciables, cette nouvelle procédure instaure des pratiques à géométrie variable d'une juridiction à l'autre, d'une chambre à l'autre et d'un magistrat à l'autre. Il s'agit d'une procédure pernicieuse prétendument voulue pour un motif de bonne administration de la justice mais qui se révèle relever, comme prévisible, d'une bien mauvaise administration de la justice.

Pour mémoire, le SJA :

- a introduit un recours pour excès de pouvoir contre le décret instituant la dispense de conclusions du rapporteur public
- a demandé à Mme Taubira, garde des Sceaux, l'abrogation de ce décret lors d'un entretien du 28 juin 2012.

2. Le déploiement du télérecours :

Le déploiement du télérecours donne lieu à un projet de décret qui sera vraisemblablement soumis pour avis au CSTACAA du 13 novembre 2012.

Les chambres qui ont déjà expérimenté ce système avant le déploiement envisagé par le Conseil d'Etat à partir du 1^{er} avril 2013 (notamment en contentieux fiscal) ont pu s'apercevoir de dysfonctionnements (temps d'attente long, difficulté de trouver les bonnes pièces dans des dossiers dématérialisés, le dispositif de support informatique est souvent sous-dimensionné ce qui occasionne de longues pannes qui désorganisent le travail des juridictions, etc.).

De plus, on continue de déplorer un manque de concertation avec les magistrats dans certaines juridictions qui basculent en télérecours à compter du premier trimestre 2013, à savoir les CAA de Nantes et de Nancy et les TA de leur ressort.

L'une des actions prioritaires retenues par le SJA au sujet de ce déploiement est de s'assurer que le dispositif informatique et réglementaire permettra toujours d'obtenir une version papier des dossiers déjà classés et indexés. **Il n'est pas question que le magistrat récupère lui-même la charge du classement et de l'indexation des dossiers dématérialisés.**

6. Projet de décret faisant suite aux groupes de travail présidés par M. Schilte et M. Arrighi-de-Casanova :

Ce projet de décret a été remis à titre consultatif aux élus du CSTACAA en vue de la saisine de cette instance en novembre prochain.

Hormis quelques ajustements nécessaires, il prévoit :

1. La refonte de l'article R.222-13 du CJA :

Par :

- l'assimilation des litiges relatifs à la consultation d'archives publiques aux litiges relatifs à la communication de documents administratifs ;
- l'assimilation des litiges relatifs aux immeubles insalubres aux litiges relatifs aux bâtiments menaçant ruine ;
- l'élargissement de la rubrique consacrée aux refus de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice, afin d'y inclure tant les recours en indemnisation que les recours pour excès de pouvoir ;
- le maintien de la compétence du magistrat statuant seul aux seuls litiges relatifs à la notation ou à l'évaluation professionnelle des fonctionnaires et agents publics, et aux sanctions disciplinaires qui ne requièrent pas l'intervention d'un organe disciplinaire collégial (soit les sanctions du premier groupe).

Par l'exclusion désormais du champ d'application de cet article, et donc le traitement en formation collégiale :

- du reste du contentieux de la fonction publique,
- des déclarations préalables prévues par l'article L. 421-4 du code de l'urbanisme,
- des recours relatifs aux taxes syndicales,
- des litiges en matière de service national.

Le SJA est tout à fait favorable à ce renforcement de la collégialité.

2. La refonte de l'article R.811-1 du CJA :

En restaurant l'appel pour :

- le contentieux de la fonction publique dans son ensemble,
- le contentieux des pensions,
- le contentieux des impôts locaux,
- le contentieux des immeubles menaçant ruine.

En supprimant l'appel pour, notamment :

- les ordonnances de série,
- les ordonnances rendues en référé provision ayant trait à un litige qui ne serait pas, au fond, susceptible d'appel,
- l'ensemble des contentieux sociaux (et non plus exclusivement pour le contentieux de l'APL),
- le contentieux du permis de conduire.

Dans ces deux derniers domaines, le rapport de présentation n'estime pas que les enjeux du litige peuvent s'avérer très sensibles pour les justiciables ni qu'il présenterait des questions de fait qui se prêteraient mal à un contrôle direct de cassation.

Bien évidemment, le SJA n'a jamais partagé ce point de vue et l'a déjà exprimé tant devant le groupe de travail que devant le Secrétaire Général du Conseil d'Etat (contribution remise au groupe de travail présidé par M. Schilte lors de l'audition du SJA le 2 avril 2011 et réunion avec le secrétaire général du Conseil d'Etat du 3 avril 2011).

Le SJA est opposé à toute extension des matières relevant du juge statuant seul, à la suppression de la voie de l'appel pour les permis de conduire et l'ensemble des contentieux sociaux et à l'augmentation des matières dispensées de conclusions de rapporteur public.

3. Vers un juge spécial des contentieux sociaux :

Seraient concernés par cette réforme, 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 » (y compris la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapés, le RSA ou les requêtes dites de « faux DALO »).

Outre la **suppression du double degré de juridiction**, il s'agit pour ces contentieux :

- de **les dispenser de conclusions du rapporteur public** (en modifiant le 6° de l'article R.732-1-1 du CJA qui prévoit déjà la dispense en matière d'APL et de cartes de stationnement pour personnes handicapées),
- de **tous les confier à un magistrat statuant seul** qui, au moins dans les plus grosses juridictions, « pourrait acquérir une spécialisation marquée »,
- d'attribuer à ce magistrat **des outils procéduraux ad hoc** (nouveaux articles R.772-5 et suivants du CJA) tels que :
 - un formulaire mis à disposition par la juridiction administrative sur lequel les requérants pourront présenter leur requête, et sur lequel le rôle du juge administratif sera indiqué ainsi que la nécessité de lui soumettre une argumentation propre à établir que la décision attaquée méconnaît ses droits et de lui transmettre, à cet effet, toutes les pièces justificatives utiles.
 - l'obligation d'inviter à régulariser les requêtes insuffisamment motivées accompagnée d'une information sur « le rôle du juge administratif », sauf pour les requêtes introduites par avocat ou sur le formulaire précité (dans ces deux cas, une ordonnance d'irrecevabilité peut être prise selon les conditions de droit commun).
 - l'obligation faite à l'administration (sur demande du magistrat) de communiquer l'ensemble du dossier constitué pour l'instruction de la demande du justiciable, sauf lorsque le dossier est composé en partie de pièces médicales, auquel cas le magistrat pourra enjoindre à l'administration de communiquer ces pièces au requérant afin que celui-ci soit mis en mesure de les communiquer lui-même au tribunal.
 - la poursuite de l'instruction durant l'audience en ce qui concerne les éléments de faits.
 - la possibilité de différer la clôture de l'instruction après l'audience comme en matière de référé.

Le SJA s'est, dès l'origine, montré très circonspect face à cette proposition d'obligation d'invitation à régularisation qui pour louable qu'elle soit ne modifiera pas fondamentalement les choses : il n'y a pas de raison que les requérants non assistés d'avocat motivent plus leur requête après invitation à régulariser qu'initialement.

Ce projet de décret n'est en outre accompagné d'aucune **étude d'impact et d'aucun bilan prospectif coûts-avantages** : il serait intéressant d'avoir une étude faisant apparaître le nombre de dossiers soumis à JU/ Collégial, appel ou cassation avant et après la réforme, données dont nous ne disposons pas à ce jour.

Cette réforme ne répond pas de manière pertinente aux **droits du justiciable en lui ôtant les garanties attachées à la collégialité, à la présence du rapporteur public et même à la possibilité de faire appel.**

Elle ne saurait avoir les effets escomptés en termes d'accessibilité au juge alors que les TA sont interdépartementaux ce qui leur enlève tout caractère de juge de proximité inhérent à la matière sociale.

Elle risque, en revanche, d'avoir un coût considérable en termes d'ETPT¹ dans les juridictions de premier ressort que ce soit en poste de magistrat que d'agents de greffe (préparation et tenue d'audiences dédiées parallèles aux autres audiences collégiales et de juge statuant seul, invitations à régulariser, gestion du formulaire) ?

En réalité, cette réforme est encore engagée à moyens constants. Pourtant elle crée une nouvelle voie de droit dérogatoire du droit commun qui va compliquer la gestion des juridictions de premier instance (quels magistrats et agents de greffe vont prendre en charge ce contentieux ? y aura-t-il défalcation sur la norme collégiale ?) tout en participant un peu plus au durcissement des stocks des formations collégiales.

Enfin, **cette proposition de réforme préempte clairement la réflexion qui couvre les deux ordres de juridiction et qui pose des problématiques interministérielles que le gouvernement souhaitait engager sur les contentieux sociaux**, alors que la décision du Conseil Constitutionnel invalidant la composition de la commission centrale d'aide sociale (décision n°2012-250 QPC du 8 juin 2012) doit conduire celui-ci à engager une réflexion d'envergure sur le sujet.

Le SJA se rapprochera des autorités gouvernementales pour faire valoir sa position sur ce projet de réforme du volet administratif des contentieux sociaux.

4. La reconnaissance aux CAA de deux nouvelles compétences de premier et dernier ressort :

Le 4° de l'article R.311-1 du CJA serait ainsi expurgé de deux contentieux :

- **toutes les CAA** pourront être saisie, en premier et dernier ressort, des **décisions de la commission nationale d'aménagement commercial** (CNAC), selon le lieu d'établissement du projet (article R.311-3 nouveau),
- seule **la CAA de Paris** pourra être saisie, en premier et dernier ressort, des **décisions relatives aux attributions de fréquences** pour la diffusion des services locaux de radiodiffusion ou de télévision par voie hertzienne terrestre, en mode analogique ou numérique prises par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) (article R. 311-4 nouveau).

Le SJA a, à plusieurs reprises, fait état de son **opposition de principe à de telles dévolutions de compétence** (audition par le groupe de travail présidé par M. Arrighi-de-Casanova le 2 mai 2012, réunion avec le secrétaire général du Conseil d'Etat le 14 juin 2012 et rendez-vous avec Mme Taubira le 28 juin 2012).

5. La refondation des dispositions du CJA relatives à l'établissement des tableaux d'experts :

Contrairement aux dispositions des articles R. 122-25-1 et R. 222-5 du CJA, le Conseil d'Etat n'a jamais établi de tableau.

Or, depuis l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 17 mars 2011 (M. Penarroja Fa, n° C-372/09 et C-373/09), il apparaît que le dispositif juridique qui encadre l'établissement de ces tableaux (dont les articles R.621-1 et suivants) est insuffisant dans la mesure où il ne fixe explicitement ni les critères objectifs d'inscription des experts, ni les modalités des décisions de refus d'inscription.

¹ Equivalent temps plein travaillé

Les nouvelles dispositions auront pour objet de pallier ces insuffisances (nouveaux articles R. 221-9 à R. 221-21 du CJA). Il a notamment été choisi de réserver l'établissement des tableaux d'experts aux seuls présidents des cours administratives d'appel, ces tableaux étant à la disposition des tribunaux administratifs de leur ressort, les CAA de Paris et de Versailles devant établir conjointement leur tableau. Les présidents de CAA seront assistés par une commission associant les chefs de juridiction du ressort et des experts, pour l'établissement de ce tableau. De plus, les conditions de qualification, d'expérience, de formation et de moralité attendues des candidats seront définies ainsi que les critères d'appréciation sur lesquels la commission devra se prononcer. Le principe de l'établissement d'une déclaration sur l'honneur destinée à prévenir les conflits d'intérêts et de son actualisation sera également posé.

La première inscription sera réalisée pour une période probatoire de trois ans et les réinscriptions ultérieures seront prononcées pour une durée de cinq ans, sachant qu'aucune limite particulière n'est fixée à la réinscription d'un expert.

Enfin, les conditions dans lesquelles une demande d'inscription peut être rejetée ou une inscription peut être retirée sont définies ainsi que le régime contentieux applicable à ces décisions.

Des dispositions transitoires sont prévues selon que les CAA étaient ou non déjà dotées d'un tableau des experts, en application des dispositions actuellement en vigueur.

Une étude du SJA est en instance sur ces propositions inédites.

6. Dispositions statutaires :

Le projet de décret tire notamment les conséquences :

- de l'article 2 du décret n° 2012-724 du 9 mai 2012 relatif aux règles de classement et d'avancement d'échelon des magistrats administratifs, aux termes duquel les présidents d'un tribunal administratif comportant neuf chambres et plus sont désormais classés au 7ème échelon du grade de président.
- de la création des emplois de premier-vice président dans les cours administratives d'appel et dans les tribunaux administratifs d'au moins huit chambres, par l'article 84 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire en modifiant l'article R. 222-7 relatif à l'ordre du tableau au sein d'une juridiction de manière à assurer la prééminence du premier vice-président sur les autres présidents de la juridiction. De même, sont organisées la possibilité pour le chef de juridiction de déléguer au premier vice-président toutes les attributions contentieuses que le code de justice administrative lui réserve, en principe (art. R. 222-21-1 et R. 222-31) ainsi que son remplacement par le premier vice-président (art. 222-22 et R. 222-31).

Le SJA est favorable à ces propositions.

7. Compétence territoriale en matière de refus d'entrée sur le territoire français opposés à des demandeurs d'asile :

Lorsque l'intéressé est placé en zone d'attente en dehors du territoire de la région d'Ile-en-France, il est désormais prévu d'établir la compétence territoriale du tribunal dans le ressort duquel se trouve cette zone d'attente. Toutefois, pour ne pas porter atteinte à l'équilibre des flux contentieux entre les tribunaux administratifs de la région francilienne, le choix a délibérément été fait de ne pas remettre en cause la compétence du tribunal administratif de Paris lorsque le requérant est placé dans une zone d'attente située à

l'intérieur de cette région et, tout particulièrement, au sein des aéroports de Roissy-Charles de Gaulle ou d'Orly.

Le SJA n'est pas hostile à cette nouvelle répartition des compétences.

Agenda de vos représentants du SJA :

1. depuis le dernier conseil syndical du 17 septembre 2012 :

- 24 septembre 2012 : Rendez-vous avec M. Séners, le secrétaire général du Conseil d'Etat.
- 25 septembre 2012 : Conseil d'action sociale,
- 28 septembre et 1^{er} octobre 2012 : Audition des candidats au recrutement au tour extérieur 2013,
- 5 octobre 2012 : congrès du Conseil National des Barreaux (CNB),
- 10 octobre 2012 : audition par le rapporteur de la commission des lois sur la justice administrative et judiciaire à l'Assemblée Nationale,
- 11 octobre 2012 : audition sur le programme immigration au Sénat,
- 16 octobre 2012 : CSTACAA,
- 17 octobre 2012 : réunion du groupe de travail sur les risques psychosociaux (émanation du CHSCT),

2. agenda provisoire des prochaines échéances :

- 18 octobre 2012 : audition sur le budget de la juridiction administrative au Sénat,
- 18 octobre 2012 : visite de la CNDA,
- 19 octobre 2012 : Congrès de L'USM,
- 23 octobre 2012 : Réunion du Collectif unitaire justice,
- 29 octobre 2012 : Rendez-vous au cabinet du garde des Sceaux,
- 30 octobre 2012 : Rendez-vous au cabinet du premier ministre,
- 9 novembre 2012 : Congrès du syndicat des avocats de France (SAF),
- 13 novembre 2012 : CSTACAA,
- 24 novembre 2012 : congrès du SM,
- 28 novembre 2012 : congrès du SJF.

Le secrétaire général
Naïla Boukheloua