

## Compte rendu du conseil syndical du lundi 17 septembre 2012

Cette réunion de rentrée a été principalement consacrée à faire un point sur la conduite des réformes en cours de la juridiction administrative :

- Télé-procédures,
- Rédaction des décisions de justice,
- Répartition des compétences entre les différents niveaux de juridiction.

### Points préalables :

#### 1. Conseil d'action sociale du 25 septembre 2012 :

Les représentants au CAS du SJA sont :

Titulaires	Suppléant
Yann Livenais	Jean-Pierre Dussuet
Jean-Francis Villain	Hervé Guillou
Laurent Gros	Serge Gouès

L'ordre du jour est le suivant :

1. Approbation du procès-verbal de la réunion du 5 décembre 2011
2. Examen du relevé de suivi des actions
3. Attribution éventuelle de tickets restaurant au TA de Mayotte
4. Information sur les réflexions menées par le groupe de travail action sociale
5. Questions diverses

La demande de tickets restaurants formée par la présidente du TA de Melun n'est pas inscrite à l'ordre du jour. Or, **une réponse négative a déjà été rendue par la direction des ressources humaines sans même que le CAS ait été saisi de la question, ce qui est pour le moins anormal.**

Cette anomalie ne pourra rester sans explication.

**En ce qui concerne le budget de cette institution :**

Selon l'article 2 de l'arrêté du 6 novembre 2009 relatif à la création du CAS<sup>1</sup>, la politique d'action sociale de la juridiction administrative mise en œuvre par le Conseil d'Etat par le biais du CAS doit bénéficier, de manière limitative, « à l'ensemble des membres du Conseil d'Etat, des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et des personnels du Conseil d'Etat et de la Cour nationale du droit d'asile, en activité ou retraités ».

<sup>1</sup> Arrêté du 6 novembre 2009 relatif à la création d'un conseil d'action sociale de la juridiction administrative.

Le SJA souhaite que des précisions soient apportées par le gestionnaire sur la répartition du budget de l'action sociale, par grande masse et en ratio, entre les membres du Conseil d'Etat, les magistrats des TA-CAA et les personnels du Conseil d'Etat et de la Cours nationale du droit d'asile.

## **2. Groupe de travail sur la mobilité :**

Le rapport du groupe de travail sur la mobilité des magistrats administratifs, **créé sous l'impulsion du SJA et dans lequel il était représenté**, est prêt depuis juillet 2012. En toute vraisemblance, il devrait être remis fin septembre au secrétaire général du Conseil d'Etat pour validation dans l'objectif de l'inscrire à l'ordre du jour du CSTACAA du 16 octobre 2012.

Les propositions de ce rapport, non encore diffusé, visent à assouplir les conditions d'accomplissement de cette obligation statutaire.

## **Point sur la mise en œuvre de la réforme de la rédaction des décisions de justice :**

### **1. Modalités concrètes de mise en œuvre des mesures consensuelles :**

Les premiers retours montrent que la mise en œuvre sur le terrain de cette réforme se fait sans véritable pression des présidents de juridiction ou de chambre et que les modalités sont progressives et souples, ce dont le SJA ne peut que se féliciter.

Il est toutefois à noter que :

- le fait d'écarter explicitement les moyens inopérants ou d'explicitier l'économie de moyen ne va pas de soi pour tous. L'aspect consensuel de ces propositions n'est donc pas vérifié.
- le temps de rédaction est plus long lorsqu'il s'agit de motiver mieux en fait et en droit tout en faisant des considérants plus courts avec moins de subordonnées, c'est-à-dire, au final, plus de considérants par moyen.
- cette réforme a été réfléchi et est mise en œuvre sans que les agents de greffe aient été associés. Pourtant, il s'avère qu'ils sont parfois impliqués directement dans la réforme, par exemple en se chargeant à leur niveau de numéroter les paragraphes.

### **2. Sur les expérimentations :**

Le SJA sera attentif à ce que la phase expérimentale intervienne dans un premier temps au niveau de la section du contentieux du Conseil d'Etat, ainsi qu'il en a été décidé lors du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel du 3 juillet dernier.

Il convient de rappeler, en effet, qu'un **groupe de pilotage doit être mis en place au sein de la section du contentieux du Conseil d'Etat pour définir le cahier des charges** des modifications les plus substantielles définies par le groupe de travail **et pour élaborer des modèles de décisions** qui seront mises à dispositions des sous-sections du conseil d'Etat volontaires pour l'expérimentation.

L'appel à candidature qui sera effectué auprès des TA et des CAA doit intervenir, selon les termes de la circulaire du Président Schilte, « à la lumière de cette étape ».

## Pré-rapport du « groupe de travail Arrighi de Casanova » sur la compétence de 1er ressort des CAA :

Ce pré-rapport pose de nombreuses questions :

### Sur la méthode :

Le rapport définitif doit être rendu au plus tard au Vice-président du Conseil d'Etat à la fin du mois d'octobre pour **une entrée en vigueur souhaitée de la réforme au 1er janvier 2013.**

### Au fond :

❶ Rappelons, de manière préliminaire, que ce groupe de travail a été créé à la suite d'un **avis défavorable rendu le 28 février 2012 par le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel** sur le projet de décret du ministère du travail prévoyant que le contentieux résultant des futurs arrêtés relatifs à la détermination de la liste des organisations syndicales reconnues représentatives, lesquels seront pris en 2013, soit attribué, comme juge de premier ressort, à la CAA de Paris.

Sur ce point peu consensuel, le pré-rapport énonce : « **le groupe de travail, dans sa majorité, n'a pas partagé la prévention du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel à l'encontre de cette dévolution de compétence et (...) il n'a pu estimer que le recours à une procédure d'urgence ou l'attribution d'une compétence de premier et dernier ressort au tribunal administratif de Paris pourraient, en l'espèce, constituer des solutions appropriées.** »

**Est-ce le rôle d'un groupe de travail de remettre en cause un avis du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ?** De surcroît, sans plus de justification ?

❷ Sur la justification, il suffit, en réalité de se reporter au point 2.1 du pré-rapport dont voici un extrait éloquent qui donne ses lettres de noblesse à la « **justice à deux vitesses** » :

*« D'une part, tant l'existence de procédures d'urgence que la diminution réelle des délais de jugement à tous les niveaux de la juridiction administrative ne constituent pas des arguments suffisants pour ramener au droit commun des contentieux pour lesquels d'impérieuses nécessités économiques, sociales, politiques ou techniques imposent qu'une décision apportant une solution définitive aux litiges soit rendue le plus rapidement possible.*

*D'autre part, la solution qui consisterait à renvoyer ces contentieux à la compétence en premier et dernier ressort des tribunaux administratifs ne saurait être comprise de l'administration et des justiciables dès lors que, ainsi que le précise le rapport du groupe de travail animé par le président André SCHILTE sur « magistrat statuant seul, compétences de premier et dernier ressort des tribunaux administratifs et contentieux sociaux », « à l'instar de ce qui prévaut pour les juridictions judiciaires, la compétence de premier et dernier ressort du tribunal administratif devrait essentiellement avoir pour justification la faiblesse de l'enjeu concret du litige pour le justiciable.*

*L'hypothèse d'une compétence de premier ressort des cours administratives d'appel peut, dans ces conditions, apparaître intéressante. Tout en conférant à la décision rendue une autorité que le tribunal administratif ne peut symboliquement représenter, précisément parce qu'il est le juge de premier ressort de droit commun, elle sauvegarde la possibilité, pour les parties, d'exercer une voie de recours. »*

Bref, pour les membres du groupe de travail, les tribunaux manquent de prestige : le SJA ne peut que déplorer ce présupposé.

③ On ne peut que déplorer aussi le **caractère très partiel de ce pré-rapport** : sont occultés deux aspects sensibles de la réforme :

- **l'attribution aux CAA en premier et dernier ressort de compétences des TA** n'est quasiment pas abordée. Pourtant, sur ce point le pré-rapport énonce que le groupe de travail s'est montré « *prêt à examiner les propositions dont il aurait été saisi par les ministères intéressés, étant rappelé que le réseau des directions des affaires juridiques des administrations centrales a été informé de ses travaux par le Secrétariat général du Gouvernement. Mais à ce jour, il n'a été saisi formellement d'aucune proposition. Il est vrai que la période d'échéances électorales se prêtait sans doute mal à ce type d'initiative.* »

Ces attributions seront-elles examinées dans le rapport final ?

- l'attribution aux CAA de compétences en premier et dernier ressort supposera d'offrir au justiciable **l'accès au juge des référés** (accès qui lui est offert en premier ressort tant devant les tribunaux que devant le Conseil d'Etat). Le pré-rapport est muet sur cette question pourtant essentielle en terme d'**organisation interne d'une juridiction, tant des services des greffes que de l'organisation du travail des magistrats des CAA.**

④ Pour conclure, il suffit de se reporter à cet extrait du rapport : « ***L'ensemble de la démarche a reçu, à ce stade, un accueil pour le moins mitigé de la part des interlocuteurs du groupe de travail qui ont bien voulu lui faire part de leurs observations*** (Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, organisations syndicales de magistrats et présidente de la cour administrative de Marseille). *Il est vrai que les partisans de la démarche n'ont, sans doute, pas éprouvé, pour l'instant, le besoin de manifester leur adhésion.* »

Le SJA maintient, dans ces circonstances et pour l'ensemble de ces raisons, sa position d'opposition de principe à cette réforme. (cf. contribution du SJA remise au groupe de travail lors de son audition du 2 mai 2012 jointe en annexe).

## **Point sur le déploiement des télé-recours :**

**Le premier séminaire « juridictions pilotes »** sur la généralisation des télé-procédures, auquel ont notamment participé le DSI et les chefs des juridictions du ressort de la CAA de Nancy et de Nantes, **s'est tenu à la mi-septembre.**

Il a porté essentiellement sur l'application télé-recours au niveau du greffe. Le prochain séminaire portera sur la relation magistrat/agent de greffe.

Pour le SJA, ce qui ressort tant du calendrier proposé, que des objectifs fixés et de la pratique en juridiction pilote est de deux ordres :

- En théorie, une séparation stricte entre travail de greffe et travail du magistrat alors que tout est intimement imbriqué, notamment lorsque le travail juridictionnel collaboratif a déjà été mis en place localement,
- un sous-dimensionnement des services informatiques, tant au niveau national que local, pour faire face à la charge de travail représentée par la mise en place de ce projet, en particulier dans les juridictions qui pratiquent le travail juridictionnel collaboratif.

En effet, **si en théorie le projet de mise en place des télé-procédures, porté par la DSI sous l'impulsion du gestionnaire, est entendu comme étant totalement indépendant du travail juridictionnel collaboratif, dans la pratique la mise en place du premier encourage la mise en place du second** sans véritable anticipation, au niveau local, des besoins en matériel et en personnel spécialisé sur les questions informatiques ou, lorsque cette anticipation a été faite, **sans allocation des moyens en matériel et en personnel nécessaires.**

Par ailleurs, et pour de multiples raisons, **l'impression d'un dossier papier doit toujours rester possible.** Le SJA restera vigilant sur la facilitation maximale de cette impression. Il faut qu'elle soit programmée de manière à ce que l'impression de l'entier dossier, y compris les mesures d'instructions, et que son indexation se fasse automatiquement au niveau de l'imprimante.

Le SJA appellera l'attention de M. Séners sur tous ces points lors de la réunion du 24 septembre 2012.

## **Agenda de vos représentants du SJA :**

### **1. depuis le dernier conseil syndical du 25 juin 2012 :**

- 28 juin 2012 : Table ronde organisée à l'Université Paris-Ouest, Nanterre-la Défense,
- 28 juin 2012 : Rendez-vous avec Mme Taubira, garde des Sceaux,
- 3 juillet 2012 : CSTACAA,
- 5 juillet 2012 : Réunion du groupe de travail « mobilité »,
- 5 juillet 2012 : Réunion du groupe de travail « action sociale » (émanation du CAS),
- 13 juillet 2012 : Réunion du groupe de travail « action sociale » (émanation du CAS),
- 4 septembre 2012 : CSTACAA,
- 11 septembre 2012 : Rencontre du SJF et de l'USM,
- 11 septembre 2012 : Réunion du Collectif unitaire justice,
- 17 septembre 2012 : Présélection des candidats au recrutement au tour extérieur 2013,
- 17 septembre 2012 : Réunion du comité de suivi du protocole relatif aux risques psychosociaux dans les TA et CAA (émanation du CHSCT).

## **2. agenda provisoire des prochaines échéances :**

- 24 septembre 2012 : Rendez-vous avec M. Séners, le secrétaire général du Conseil d'Etat.
- 25 septembre 2012 : Conseil d'action sociale,
- 27, 28 septembre et 1<sup>er</sup> octobre 2012 : Audition des candidats au recrutement au tour extérieur 2013,
- 5 octobre 2012 : congrès du Conseil National des Barreaux (CNB)
- 16 octobre 2012 : CSTACAA,
- 19 octobre 2012 : Conseil syndical élargi aux délégués de section,
- 19 octobre 2012 : Congrès de L'USM,
- 23 octobre 2012 : Réunion du Collectif unitaire justice,
- 9 novembre 2012 : Congrès du syndicat des avocats de France (SAF),
- 12 novembre 2012 : Conseil syndical.

Le secrétaire général  
Naïla Boukheloua



## **Contribution du S.J.A. au rapport d'étape du groupe de travail présidé par M. Arrighi de Casanova, conseiller d'Etat, sur les compétences de premier ressort des cours administratives d'appel.**

A titre liminaire, le SJA tient à préciser qu'il n'a à aucun moment été informé des débats parlementaires ayant abouti à la modification des articles L. 211-1 et L. 311-1 du code de justice administrative par l'article 48 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures.

Le SJA regrette également que le CSTACAA n'ait pas été consulté compte tenu de la méthode d'adoption de cet amendement parlementaire sur cette question pourtant essentielle pour le fonctionnement de la juridiction administrative.

De quoi est-il question ?

Certaines compétences de premier ressort du Conseil d'Etat pourraient être confiées aux cours administratives d'appel, pour des raisons tenant à la bonne administration de la justice ou à l'objet du litige.

**Si l'on peut aisément concevoir que le Conseil d'Etat se recentre sur sa mission de juge de cassation, il est par contre difficile d'admettre que dans le même temps les tribunaux administratifs ne deviennent pas comme il leur échoit naturellement juges de premier ressort des dossiers ainsi transférés et que les cours administratives d'appel jugent au-delà de leur champ de compétence naturel qui s'exprime jusque dans leur appellation.**

**L'idée même de donner aux cours administratives d'appel un contentieux qui devrait naturellement échoir aux tribunaux administratifs ne peut qu'être interprétée comme la marque d'une défiance envers les tribunaux administratifs et d'un dénigrement du travail desdits tribunaux.**

Par ailleurs, en tant que le nouveau mécanisme vise à enlever certains contentieux de la compétence des TA, il risque de générer une hiérarchisation des contentieux et une brèche dans l'unité du corps.

Le nombre de dossiers potentiellement concerné était d'environ 2 000 dossiers en 2010 et 1 500 en 2011 à rapprocher des 9 346 affaires enregistrées au Conseil d'Etat au cours de

l'année 2011, contre 28 279 affaires enregistrées dans les cours administratives d'appel et 182 916 affaires enregistrées dans les tribunaux administratifs pour l'année 2011.

Il serait d'ailleurs à cet égard nécessaire de disposer d'une **étude statistique** permettant d'apprécier les dossiers traités par le Conseil d'Etat en 1<sup>er</sup> ressort et un bilan des transferts de compétences résultant du décret du 22 février 2010.

Par ailleurs il nous faut nécessairement évoquer les **difficultés que ne va pas manquer de soulever le transfert de ces nouvelles compétences de 1<sup>er</sup> ressort aux cours d'appel** :

- S'agissant par exemple des règles relatives à l'introduction des requêtes, seront applicables les règles du livre IV du CJA sur l'introduction de l'instance en 1<sup>er</sup> ressort, comme elles sont applicables devant le CE. Il faudra alors définir les règles applicables à la représentation des parties en 1<sup>er</sup> ressort devant les cours d'appel, qui ne seront nécessairement pas les mêmes que celles valant pour la compétence d'appel de ces mêmes cours, au risque de rendre plus difficile l'accès au prétoire. De manière générale, et même si ces difficultés ne sont pas insurmontables, les greffes des cours concernées devront s'habituer à manier pour ces requêtes les concepts de recevabilité que maîtrisent les greffes des juridictions du 1<sup>er</sup> degré (recherche de la décision attaquée, appréciation de la forclusion...)
- A moins d'organiser une dissociation qui ne semble pas souhaitable, l'organisation de ces juridictions devra également intégrer la possibilité que soit formé un référé suspension à l'encontre des décisions dont l'annulation est demandée, mais également des référés libérés se rattachant à un litige relevant de la compétence de cette juridiction, hypothèse qui n'est pas un cas d'école s'agissant des matières relevant aujourd'hui en premier ressort du CE.

Enfin, et cette remarque n'est pas anodine, **l'attribution d'une compétence de 1<sup>er</sup> ressort aux cours d'appel constitue une complexification qui n'est pas souhaitable** : le rapatriement de contentieux entre les mains de la juridiction de premier ressort de droit commun diminue les situations d'incertitude quant à la juridiction compétente, au regard du contenu de la requête ou d'éventuelles situations de connexité.

La création de ce mécanisme qui crée des exceptions aux exceptions sur la répartition des compétences va à contre-courant de la tendance générale qui recherche la simplification du droit et des procédures et pourrait être **source d'insécurité juridique**.

-----

**L'attribution d'une compétence de premier ressort aux cours administratives d'appel prive les justiciables du bénéfice du double degré de juridiction.**

Le double degré de juridiction, s'il n'a pas en lui-même valeur constitutionnelle et ne constitue pas non plus un principe général du droit, constitue néanmoins la règle depuis la création des cours administratives d'appel en 1987, et est aujourd'hui considéré comme une garantie importante pour les justiciables.

Or si, pour des raisons historiques comme politiques, le rôle et l'expertise reconnus au conseil d'Etat pouvait justifier qu'une entorse à cette règle subsiste, ces arguments perdent de leur



poids s'agissant d'une ou plusieurs CAA. En outre, si le faible enjeu des dossiers peut également, si l'on se fie aux travaux du groupe de travail sur les compétences des TA en premier et dernier ressort, justifier une exception au principe du double degré de juridiction, aucun des contentieux attribués actuellement par la loi ou le décret au CE en premier et dernier ressort ne semble correspondre à cette définition.

Le SJA estime qu'il doit être possible de répondre au souci de recentrer le Conseil d'Etat sur son rôle de juge de cassation ou à la préoccupation d'assurer un traitement accéléré des contentieux dont les enjeux le justifient, sans qu'il soit nécessaire de déroger au principe de double degré de juridiction, notamment par une allocation adéquate des moyens humains nécessaires aux TA qui se verraient transférer certaines compétences du Conseil d'Etat.

### **Quelles pourraient-êtré les raisons tenant à la bonne administration de la justice ?**

**Si l'on met derrière ce concept l'accélération du processus juridictionnel, le groupe de travail ne pourra qu'admettre que toutes les matières et pas seulement celles jusque là attribuées au Conseil d'Etat sont éligibles et il sera difficile voire impossible d'établir de manière prévisible mais non discriminatoire une liste de matières.**

Au demeurant, compte tenu de la systématisation des mesures d'urgence, de la possibilité de moduler les effets de la décision de justice et du raccourcissement notable des délais de jugement, l'argument sur la nécessaire rapidité perd de sa pertinence.

A cet égard, les dérives possibles telles que nous les décrivons sont d'ores et déjà en train de se mettre en place.

Certaines administrations ont vu derrière ce texte l'occasion de sauter une étape contentieuse pour attribuer d'office aux CAA des recours relevant de la compétence des TA : ainsi, le ministère de l'écologie a d'ores et déjà préparé un projet de décret visant à confier à titre expérimental le contentieux en premier et dernier ressort des recours en annulation déposés contre les permis de construire ou d'aménager créant au moins 10 000 m<sup>2</sup> de surface de plancher destinés à l'habitation : ce projet a pour l'instant été écarté par le Premier Ministre.

### **Quelles pourraient-êtré les matières tenant à l'objet du litige ?**

**A ce stade, le SJA ne voit aucun critère objectif justifiant une telle spécificité procédurale** et pouvant perdurer dans le temps permettant d'arrêter des matières tenant à l'objet du litige.

-----

**La liste des matières ne peut être arrêtée par pure opportunité en fonction des contraintes statistiques du Conseil d'Etat et de chacune des cours administratives d'appel concernées (certaines d'entre elles enregistrant actuellement un plus faible nombre d'entrées qu'escompté).**

**Il n'est pas non plus admissible que l'administration choisisse son juge en raison de l'invocation de l'urgence ou des commodités qu'une telle procédure lui apporterait.**

-----

**En conclusion, bien que le législateur ait ouvert la possibilité d'attribuer à des cours administratives d'appel compétence pour connaître de certains litiges en premier ressort, le SJA s'oppose fermement à une telle mise en œuvre qui ne semble répondre à ce stade de la réflexion à aucun critère rationnel autre que de gestion des stocks du Conseil d'Etat et des cours administratives d'appel et ne peut qu'être considéré comme une marque de défiance envers les tribunaux administratifs sans que la bonne administration de la justice soit garantie.**