



Par Ces Motifs du
Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des
cours administratives d'appel du
13 octobre 2020

Vos représentants SJA :

Yann Livenais
Muriel Le Barbier
Julien Illouz

Le conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel a examiné les points suivants.

I. Approbation du procès-verbal de la séance du 22 septembre 2020

Le procès-verbal de la séance du 22 septembre 2020 a été adopté.

II. Examen pour avis d'un projet de décret pris pour l'application de l'article 102 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et portant suppression ou allègement de la participation de magistrats de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif au sein de certaines commissions administratives

Le CSTACAA a été amené à donner son avis sur un projet de décret, pris en application de la loi du 23 mars 2019, visant à supprimer ou alléger la participation de membres du Conseil d'État, de magistrats administratifs ou judiciaires à certaines commissions.

Lorsqu'il est saisi de telles dispositions, le Conseil supérieur s'attache à éviter tout alourdissement inutile des missions administratives susceptibles d'être confiées aux magistrats administratifs en surcroît de leurs fonctions juridictionnelles. Il vérifie en conséquence attentivement que les compétences et l'expérience des magistrats administratifs seront mobilisées pour des missions qui le justifient, en particulier lorsqu'elles permettent de prévenir le contentieux, dans des conditions d'exercice et de rémunération compatibles avec les garanties attendues de leur intervention.

Le décret soumis à l'examen du conseil supérieur se propose pour l'essentiel de tirer les conséquences du remplacement, par la loi, de la présidence ou la participation d'un membre du Conseil d'État par l'expression « *un membre de la juridiction administrative* » qui augmente, contrairement à ce que son intitulé laisse penser, le nombre des instances dans lesquelles un magistrat administratif peut être amené à siéger, et qui permet ainsi de nommer indifféremment un membre ou un magistrat administratif, dans les organismes consultatifs suivants :

- commission nationale de l'examen du respect des obligations de réalisation de logements sociaux
- commission consultative des trésors nationaux
- commission nationale d'agrément, pour les associations, chargée d'émettre un avis sur les octrois d'agréments aux associations ayant une activité dans le domaine de la qualité de la santé et de la prise en charge des malades
- comité consultatif du crédit d'impôt pour dépenses de recherche (CIR)
- commission nationale des accidents médicaux.

Vos représentants SJA ont constaté que le projet de décret se borne, pour les quatre premières commissions, à procéder à la mise en cohérence de textes régissant les quatre organismes ci-dessus compte-tenu des modifications apportées par la loi. Pour la dernière, la modification résulte du projet de décret lui-même.

Ils ont constaté que la désignation éventuelle de magistrats administratifs dans ces organismes était, pour les deux derniers, justifiée en son principe par l'apport que ceux-ci sont susceptibles d'apporter à l'activité administrative.

Ils se sont montrés plus réservés sur l'opportunité d'une telle désignation s'agissant de la commission consultative des trésors nationaux, de l'agrément d'associations dans le domaine de la santé et de celle veillant au respect des obligations des collectivités territoriales en matière de logement social, dont le lien avec l'activité contentieuse est ténu et pour lesquelles l'intérêt de la participation d'un magistrat administratif est peu marqué.

Ils ont également relevé, au regard des informations communiquées par le Conseil d'État à leur demande, d'une part qu'à l'exception du comité consultatif des « crédits impôt recherche » (CIR), qui se réunit en moyenne plus de 30 fois par an, la charge de travail supplémentaire représentée par la présidence de ces commissions, eu égard à la fréquence mensuelle ou bimestrielle de leurs séances, restait mesurée. Cette charge de travail supplémentaire donne en outre lieu à rémunération, en ce qui concerne le comité consultatif des CIR, la commission nationale d'agrément des associations représentant les usagers dans les instances hospitalières ou de santé publique et la commission nationale des accidents médicaux.

Vos représentants ont voté favorablement à ce projet de décret.

Le CSTACAA a émis un avis favorable au projet de décret.

III. Examen pour information d'un projet de décret portant expérimentation au Conseil d'État des procédures d'instruction orale et d'audience d'instruction et modifiant le code de justice administrative, et pour avis des dispositions de ce décret ayant une incidence significative sur le fonctionnement des juridictions administratives :

Le CSTACAA a été informé d'un projet de décret visant, d'une part, à instituer à titre expérimental et pour une durée de dix-huit mois, la possibilité pour les chambres de la Section du contentieux du Conseil d'État de procéder à une instruction orale des affaires en cours visant à compléter l'instruction écrite et, d'autre part, à modifier l'article R. 733-1 du code de justice administrative pour permettre aux avocats au Conseil d'État, comme cela est déjà prévu pour les juridictions du fond, de présenter des observations orales après la lecture des conclusions du rapporteur public.

Il a en outre, et à la demande de vos représentants, été conduit à émettre un avis sur l'article 9 de ce projet de décret, qui présente des conséquences significatives pour le fonctionnement des juridictions administratives contrairement aux autres dispositions du décret qui n'intéressent, en tous les cas à court terme, que le Conseil d'État.

Cet article vise en effet à modifier, d'une part, l'article R. 741-1 du même code afin de substituer à la lecture en audience publique des jugements et arrêts rendus par la juridiction leur mise à disposition au greffe à compter de l'affichage du rôle de lecture, et d'autre part, l'article R. 742-6 de ce code afin que les ordonnances soient réputées prononcées dès leur signature.

Vos représentants SJA se sont prononcés en faveur de ces modifications. Ils ont relevé, en particulier, que l'interprétation restrictive de l'article R. 741-1 du code de justice administrative

retenue par la section du contentieux du Conseil d'État (en dernier lieu par sa [décision n° 424265 du 4 octobre 2019](#)) est en effet de nature à fragiliser la régularité des jugements et arrêts prononcés hors des périodes de tenue d'audiences publiques ou lorsque celles-ci se sont révélées impossibles à tenir, ce qui a conduit à introduire dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, à titre dérogatoire, le dispositif de mise à disposition des décisions au greffe. La souplesse de ce dispositif, qui ne dégrade pas la sécurité juridique de la notification des décisions à l'égard du justiciable et qui ne devrait avoir qu'un impact limité sur la charge de travail des greffes, en justifie l'inscription au droit commun.

En ce qui concerne l'expérimentation de l'instruction orale au Conseil d'État, qui prendra la forme de l'organisation de séances d'instruction orale ou, le cas échéant, d'audiences d'instruction orale, vos représentants ont formé le vœu, sans préjudice des conclusions qui en seront tirées par la section du contentieux, qu'aucune généralisation de ce dispositif aux juridictions du fond ne serait entreprise avant qu'il soit expérimenté à son tour dans des cours et tribunaux pilotes, afin notamment d'apprécier son impact sur le fonctionnement de ces juridictions compte tenu des flux contentieux qu'elles connaissent et qui sont sans commune mesure avec ceux du Conseil d'État.

En réponse à cette remarque, le vice-président a précisé que le projet de texte présenté pour information au Conseil supérieur avait essentiellement pour objet d'enrichir la procédure suivie devant le Conseil d'État d'un surcroît d'oralité à l'image d'une pratique qui se décline déjà, sous d'autres formes, devant les juridictions du fond, sans que cette expérimentation n'ait vocation à être étendue à ces dernières.

Vos représentants SJA ont voté en faveur de la modification des modalités de mises à disposition des décisions juridictionnelles.

Le CSTACAA a émis un avis favorable à l'article 9 de ce projet de décret.

IV. Examen pour avis des lignes directrices de gestion relatives aux membres du corps des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

Cette séance a été l'occasion pour le CSTACAA d'examiner pour la première fois les « lignes directrices de gestion », innovation de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, dont il est prévu qu'elles sont arrêtées par le vice-président du Conseil d'État s'agissant des membres du corps des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Ces lignes directrices de gestion ont pour objet de déterminer la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, et de fixer les orientations générales en matière de mobilité ainsi que de promotion et de valorisation des parcours professionnels.

Eu égard aux compétences propres du CSTACAA, notamment chargé d'établir lui-même les tableaux d'avancement et listes d'aptitude et d'émettre un avis sur les mutations, ces lignes directrices renvoient en principe et en tant que de besoin aux orientations fixées dans ces

matières par le CSTACAA. N'y sont donc traités explicitement que les points ne relevant pas des orientations du Conseil supérieur.

Vos représentants SJA ont tout d'abord fait part de leurs motifs de satisfaction, qui concernent :

- l'affirmation du souhait que soit maintenu l'équilibre existant actuellement entre les différentes voies de recrutement dans le corps, qui a fait la preuve de ses vertus en termes de richesse et de complémentarité des profils ;
- le rappel, au vu de la forte augmentation des entrées entre 2015 et 2019 (en 2019¹ : 20 % devant les TA et de 16 % devant les CAA), de la nécessité d'un renforcement des effectifs ;
- la précision apportée de ce que le nombre de postes de présidents doit évoluer proportionnellement à celui des premiers grades ;
- la réaffirmation du maintien de la mi-norme et la préconisation d'une structure de chambres à deux rapporteurs, dont nous avons appelé de nos vœux la mise en œuvre rapide et pérenne dans les juridictions.

De la même façon, les axes de travail annoncés s'agissant de la promotion de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, de la mise en place d'un plan « handicap et inclusion » et du suivi de la politique de prévention dans toutes ses composantes ne peuvent, sur le principe, que susciter l'assentiment. Il en va de même de l'ambition, qui toutefois devra trouver une traduction concrète, d'une gestion prévisionnelle des emplois et des carrières qui, d'une part, si elle est affichée par le Conseil d'État, ne saurait se résumer à une vision essentiellement annuelle des emplois et des affectations et devra, d'autre part, être fondée sur des projections chiffrées qui sont absentes du document soumis au conseil supérieur

S'agissant par ailleurs du déroulement des carrières des magistrats, vos élus SJA ont tenu à souligner que, si l'affirmation du rôle central joué par les chefs de juridiction dans ce cadre ne faisait pas de difficulté, il paraissait en revanche souhaitable que ces derniers bénéficient d'une sensibilisation et d'un accompagnement, y compris entre pairs, à cet exercice délicat. Nous avons enfin favorablement accueilli l'annonce d'une mise en œuvre de certaines des propositions du groupe de travail présidé par Mme Massias encore en suspens, ainsi que le souhait affiché d'un développement des perspectives de mobilité, en particulier hors de la région parisienne.

Vos élus SJA se sont enfin également félicités de ce que, au-delà de l'appel possible à des magistrats délégués ou honoraires, l'organisation d'un mouvement de mutation complémentaire soit envisagée, en cas de « circonstances exceptionnelles » telles que, notamment, une dégradation importante des effectifs d'une juridiction en cours d'année judiciaire.

Vos représentants SJA ont en revanche vivement déploré que, s'agissant de la **charge de travail**, les lignes directrices, qui ne définissent pas selon quelles modalités devrait s'exercer la « vigilance » nécessaire, fassent état de la possibilité de fixer des objectifs qui sont « *adaptés (...) à l'expérience du magistrat* ». Nous avons rappelé à ce sujet notre position constante depuis la publication du rapport dit « Piérart » selon laquelle, s'il n'y a pas lieu de s'opposer par principe à l'expérimentation d'une forme d'individualisation des objectifs, ce n'est selon nous qu'à la seule

¹ Rapport d'activité des TA et CAA pour 2019

condition que soit préalablement définie une norme nationale rénovée, permettant de conserver un cadre souple mais commun de détermination par référence de la charge de travail des magistrats, dans le cadre d'une réflexion globale. Cette forme de suppression de la norme et d'individualisation de la charge de travail sans contrôle est de nature à générer des risques psychosociaux, des sentiments d'injustice et d'iniquité.

Vos élus SJA ont par ailleurs exprimé leur vif étonnement que, alors qu'elles sont pourtant supposées renvoyer on l'a dit « *aux orientations fixées par le CSTA sur les points qu'il a déjà traités* », les lignes directrices présentent le passage en appel comme constituant « un élément important » de la carrière des magistrats, « notamment pour ceux qui souhaitent accéder au grade de président ». Or, les orientations du CSTACAA ne font actuellement pas figurer l'exercice de fonctions juridictionnelles en appel au nombre des critères susceptibles d'intervenir dans le départage de deux candidats à la promotion au grade de président.

Vos représentants ont insisté avec vigueur sur le fait que les orientations du CSTACAA, modifiées très récemment et dont il convient d'ailleurs de vérifier les effets sur les trajectoires individuelles des magistrats dans les années à venir, ne sauraient être infléchies que par le Conseil supérieur lui-même à l'exclusion de tout autre source extérieure et sans dialogue social préalable.

Sans méconnaître l'intérêt objectif d'une expérience en appel pour un magistrat administratif, ils ont également souligné qu'une telle exigence supplémentaire, si elle venait à leur être opposée, serait incontestablement de nature à préjudicier aux candidats à l'accès au grade de président et, en outre, accentuerait les difficultés déjà existantes en termes de satisfaction des demandes de mutation vers les cours, que ce soit au titre du mouvement normal ou pour l'accomplissement du passage en appel valant mobilité au sens de l'article L. 234-2 du code de justice administrative.

Plus généralement, vos représentants SJA ont rappelé que l'objectif de promotion de la mobilité fonctionnelle des magistrats, qui est tout autant une obligation statutaire qu'un facteur d'enrichissement personnel du magistrat et collectif de la juridiction administrative, était digne d'intérêt et de soutien, en particulier dans les administrations dites « actives », sous réserve d'un renforcement préalable de l'aide à la mobilité pour les magistrats exerçant en province et sans remettre en cause l'existence du dispositif du passage en cour administrative d'appel valant mobilité au sein du corps des magistrats administratifs.

En revanche, ils se sont vigoureusement opposés au dévoiement de ces principes qui consisterait à multiplier des conditions d'accès au grade supérieur opposée par le gestionnaire, qui viserait à répondre ainsi par une politique de restriction à la difficulté majeure que va poser à court terme l'allongement des carrières des magistrats couplé à une forte augmentation du nombre de magistrats promouvables.

En tout état de cause, vos représentants ont appelé à ce que les informations dont disposent les magistrats pour conduire le déroulement de leur carrière soient cohérentes, lisibles et prévisibles. L'incertitude quant au nombre et à la nature des critères d'appréciation de la carrière du magistrat, ainsi qu'au degré de leur prise en compte relative pour l'élaboration des tableaux et listes d'aptitude, ne peut qu'être perçue comme un facteur de ralentissement ou d'obstruction des parcours professionnels, *a fortiori* s'ils sont ressentis comme affectant, de façon rétroactive,

des choix passés dans le déroulement de la carrière. A ce titre, vos élus ont déploré que les termes dans lesquels les lignes directrices abordent ce sujet soient de nature à affecter cette nécessaire transparence.

En réponse à ces critiques, le vice-président du Conseil d'État a précisé les deux points suivants :

- ces lignes directrices de gestion ne se substituent pas, pas plus qu'elles ne s'ajoutent, aux orientations du Conseil supérieur qui reste la seule instance compétente en matière de définition du cadre de la carrière des magistrats administratifs. Elles n'ont vocation qu'à synthétiser de simples objectifs en matière de gestion de l'ensemble du corps ou à exprimer des suggestions s'agissant des trajectoires individuelles des magistrats, sans avoir de caractère contraignant ou opposable à ces derniers ;
- elles ne définissent pas davantage un prétendu « parcours idéal du magistrat » et à ce titre ne posent comme conditions *sine qua non* pour l'accession au grade de président ni la réalisation préalable de mobilités successives, ni l'exercice de fonctions juridictionnelles en appel. Elles se bornent à indiquer l'enrichissement que peuvent constituer pour un magistrat de telles mobilités ou fonctions **sans constituer des critères systématiques d'appréciation du mérite de chaque magistrat**, eu égard à l'ensemble de ses services juridictionnels passés.

L'administration a ajouté que, chaque année et encore en 2020, sont inscrits au tableau d'avancement des magistrats qui n'ont pas effectué le parcours prétendument idéal mais dont la manière de servir est tout à fait satisfaisante. Le gestionnaire s'est engagé à continuer à formuler au CSTACAA ses propositions d'avancement en ce sens. Vos élus y seront particulièrement vigilants.

A la lumière de ces précisions indispensables, vos représentants SJA ont voté en faveur des objectifs généraux de gestion pluriannuelle du corps énoncés en première partie des lignes directrices.

En revanche, ils se sont abstenus en ce qui concerne le reste de ce document, notamment sur les modalités d'avancement.

V. Examen pour proposition des candidatures pour le recrutement de conseillers et de premiers conseillers par la voie du détachement au sein des tribunaux administratifs

Comme il est d'usage en la matière, les travaux du CSTACAA ont été préparés par une commission restreinte désignée en son sein, qui a procédé à une pré-sélection sur dossier puis auditionné les candidats pressentis. 40 magistrats et fonctionnaires ont présenté une candidature recevable ; ce chiffre est en nette baisse cette année. Une vingtaine de candidats a été auditionnée.

Le CSTACAA propose de retenir les candidatures de :

- Mme Anne Beneteau, magistrate de chambre régionale des comptes
- Mme Laure Dang, magistrate judiciaire
- M. Philippe Fersing, directeur d'hôpital
- Mme Violette Flejou, commissaire de police
- M. Julien Portier, administrateur civil
- M. Marc Pinturault, magistrat judiciaire

Nous les félicitons et leur souhaitons la bienvenue !

VI. Examen pour proposition des candidatures pour le recrutement de conseillers et de premiers conseillers par la voie du détachement au sein de la commission du contentieux du stationnement payant

Ici aussi les travaux du CSTACAA ont été préparés par une commission restreinte désignée en son sein, qui a procédé à l'audition des quatre fonctionnaires qui ont présenté une candidature.

Le CSTACAA propose de retenir les candidatures de :

- M. Cédric Juste, officier de gendarmerie
- M. Edouard Rivière, officier de gendarmerie

Nous les félicitons et leur souhaitons la bienvenue !

VII. Présentation du rapport d'activité du conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel pour la période septembre 2019 – juillet 2020

Le rapport d'activité du CSTACAA a été présenté pour la troisième année consécutive. Il permet d'avoir une vision globale de l'activité de cette instance sur l'année juridictionnelle écoulée. Il rappelle la nouvelle composition du CSTACAA suite à son renouvellement de juin 2020 ainsi que ses pouvoirs, décrit son fonctionnement et détaille chacune de ses activités : consultative sur les projets de texte, d'examen de la gestion des TA et des CAA, et d'acteur de la gestion du corps et de la carrière individuelle des magistrats administratifs.

Il ressort de ce rapport que la tendance à la diminution du nombre de projets de textes examinés par le CSTACAA, déjà constatée en 2018-2019 (12 projets) par rapport à l'année 2017-2018 (29 projets), se poursuit : le Conseil supérieur a en effet examiné 14 projets au cours de l'année 2019-2020.

Vos représentants SJA, après avoir remercié le secrétariat général pour l'élaboration de ce document particulièrement exhaustif et utile, ont constaté avec satisfaction que ce rapport partage deux de leurs constats s'agissant de situations maintes fois dénoncées :

- l'existence de carences aussi structurelles que récurrentes dans les dossiers de présentation des projets de textes soumis pour avis au CSTACAA, qui n'envisagent pas suffisamment leur

impact sur les juridictions et ne prévoient pas les moyens, notamment humains, nécessaires aux juridictions afin d'y faire face, d'une part ;

- une tendance à la multiplication des dérogations aux règles de compétence territoriale, voire à la création de compétences des CAA en premier et dernier ressort, et règles de procédures spéciales et délais de jugements contraints dans des contentieux de plus en plus variés, sans que ces contraintes lourdes pesant sur les juridictions ne soient là encore accompagnées d'une augmentation corrélative des moyens qui leur sont indispensables, d'autre part.

En réponse à cette observation, le vice-président nous a assuré de son implication pour que les règles de procédure applicables à la juridiction administrative restent lisibles, efficaces et pertinentes.

S'agissant du champ de la compétence consultative du CSTACAA, après avoir rappelé que la question était régie par l'article L. 232-3 du code de justice administrative, ils ont relevé que l'état du droit avait été précisé par la [décision n° 427737 des 4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies du 25 mars 2020](#) rendue sur recours conjoint du SJA et de l'USMA, laquelle indique, dans son *obiter dictum*, que la consultation du CSTACAA est obligatoire sur les projets de textes qui « sont susceptibles d'avoir une *incidence significative* sur l'organisation ou le fonctionnement » des TA et des CAA, sans qu'il soit besoin que cette incidence soit « suffisamment » significative comme il a parfois été opposé à vos élus.

Soucieux de voir préservée la plénitude des compétences du Conseil supérieur telles que définies par le législateur et précisées par la jurisprudence du Conseil d'État statuant au contentieux, vos représentants ont en conséquence demandé à ce que le rapport soit modifié sur ce point. Ils ont remercié les services du secrétariat général, qui ont favorablement accueilli leur demande.

Tout en rappelant leur attachement à ce que les séances du Conseil supérieur se tiennent en principe dans un format présentiel, sauf lorsque la situation sanitaire ou les exigences inhérentes à l'urgence de l'examen de certains projets de textes y fassent obstacle, vos représentants ont enfin salué le développement de l'usage de la visio-conférence en cas d'impossibilité de réunion physique du CSTACAA en lieu et place des anciennes modalités de consultation dématérialisée par échanges de courriels, insatisfaisantes à plus d'un titre, et qui prévalaient jusqu'en mars 2020.

VIII. Situations individuelles

a) Demande relative à une disponibilité

Le CSTACAA a émis un avis favorable à la demande de maintien en disponibilité présentée par M. Antoine Winckler, conseiller.

b) Demande de maintien en activité en surnombre au-delà de la limite d'âge

Le CSTACAA a émis un avis favorable à la demande de maintien en activité en surnombre au-delà de la limite d'âge de M. Maurice Declercq, actuel premier vice-président du tribunal administratif

de Melun, au tribunal administratif de Montreuil à compter du 1^{er} avril 2021 et jusqu'au 30 avril 2022.