



Syndicat de la juridiction  
administrative

## **Actes du Congrès du 26 novembre 2021**

1. Motion d'orientation syndicale

### **I. Pour une justice administrative reconnue, autonome et indépendante**

2. Pour un véritable statut de la juridiction et de la magistrature administratives
3. Pour la préservation de la spécificité et de la solennité de l'acte de juger
4. Pour une réflexion sur le rôle du Conseil d'Etat gestionnaire des juridictions administratives
5. Pour le maintien et l'amélioration de la qualité du dialogue social
6. Pour la liberté d'expression du magistrat en dehors de ses fonctions
7. Pour le rattachement du greffe à la juridiction administrative
8. Pour ouvrir l'horizon européen de la justice administrative

### **II. Pour une justice administrative de qualité**

9. Contre une gestion fondée uniquement sur des objectifs statistiques
10. Pour une évaluation sincère et une politique effective de réduction de la charge de travail et pour l'amélioration des droits en matière d'organisation des temps de travail et de repos
11. Pour un droit moins complexe et une justice égale pour tous
12. Pour des rôles clairement définis au sein des formations de jugement
13. Pour un usage raisonné à l'aide à la décision et à la médiation

### **III. Pour une justice administrative attractive**

14. Pour une réflexion renouvelée sur les perspectives de carrière et l'attractivité du corps
15. Pour une amélioration de la rémunération des magistrates et magistrats
16. Pour l'amélioration de l'offre de formation et de l'accès à la formation

17. Pour la préservation de conditions matérielles de travail correctes
18. Pour un usage raisonné des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans le travail juridictionnel
19. Pour une justice attractive outre-mer
20. Pour une reconnaissance de la Commission du contentieux du stationnement payant comme une juridiction administrative à part entière
21. Pour l'égalité professionnelle et la lutte contre toutes les discriminations
22. Pour une véritable politique d'action sociale

## Table des matières interactive

1. Motion d'orientation syndicale .....	4
2. Pour un véritable statut de la juridiction et de la magistrature administratives.....	6
3. Pour la préservation de la spécificité et de la solennité de l'acte de juger .....	9
4. Pour une réflexion sur le rôle du Conseil d'Etat gestionnaire des juridictions administratives .....	13
5. Pour le maintien et l'amélioration de la qualité du dialogue social .....	15
6. Pour la liberté d'expression du magistrat en dehors de ses fonctions.....	21
7. Pour le rattachement du greffe au Conseil d'État .....	23
8. Pour ouvrir l'horizon européen de la justice administrative .....	25
9. Contre une gestion fondée uniquement sur des objectifs statistiques.....	27
10. Pour une évaluation sincère et une politique effective de réduction de la charge de travail et pour l'amélioration des droits en matière d'organisation des temps de travail et de repos .....	30
11. Pour un droit moins complexe et une justice égale pour tous.....	37
12. Pour des rôles clairement définis au sein des formations de jugement .....	41
13. Pour un recours raisonné à l'aide à la décision et à la médiation .....	44
14. Pour une réflexion renouvelée sur les perspectives de carrière et l'attractivité du corps.....	49
15. Pour une amélioration de la rémunération des magistrates et des magistrats .....	60
16. Pour l'amélioration de l'offre de formation et de l'accès à la formation.....	64
17. Pour la préservation de conditions matérielles de travail correctes.....	67
18. Pour un usage raisonné des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans le travail juridictionnel .....	71
19. Pour une justice attractive outre-mer .....	75
20. Pour une reconnaissance de la Commission du contentieux du stationnement payant comme une juridiction administrative à part entière .....	79
21. Pour l'égalité professionnelle et la lutte contre toutes les discriminations .....	81
22. Pour une véritable politique d'action sociale.....	83

## 1. Motion d'orientation syndicale

Le Syndicat de la Juridiction Administrative entend réaffirmer avec force son attachement à ses principes fondamentaux d'action, exposés dans un contexte où ceux-ci sont confrontés à de multiples facteurs de dégradation.

La réforme de la haute fonction publique et les débats sur le port de la robe ont conforté le syndicat sur la nécessité que soit avant tout reconnu un véritable statut de la juridiction et de la magistrature administratives. Cette reconnaissance passe par l'instauration d'un statut constitutionnel de la juridiction administrative et la création d'un corps unique de magistrats administratifs, de la première instance à la cassation, régi par la loi organique.

Cet objectif, certes de long terme, milite pour la préservation de l'unité de la juridiction administrative et le SJA entend s'attacher, dans ce cadre, à conserver une démarche et une action syndicale cohérentes : maintien d'une identité de recrutement et de formation entre les magistrats administratifs et les membres du Conseil d'Etat, port de la robe et prestation de serment pour les trois niveaux de juridiction, maintien de notre autonomie et de notre spécificité par rapport à la juridiction judiciaire.

Au-delà de l'unité du corps, la lutte contre le déclassement du corps et pour l'amélioration de notre statut est une priorité : que ce soit dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique, la rémunération, ou l'accès au grade de président, le SJA entend poursuivre son action visant à préserver l'indépendance du corps, son attractivité et nos perspectives de carrière, sans démagogie mais sans nier la spécificité de nos fonctions ni avaliser la multiplication des obstacles à la magistrature de carrière.

Le retour à une charge de travail raisonnable afin de préserver tout à la fois la qualité de la justice rendue et le droit au repos des magistrates et magistrats constitue également une priorité. Le SJA entend continuer à porter auprès du Conseil d'État ses revendications pour une norme réaliste tenant compte de l'ensemble des sujétions pesant sur les collègues, le retour au format des chambres à deux rapporteurs et le respect du rôle de chacun, l'exercice effectif des droits légaux au repos et de ceux liés à la parentalité, ainsi que l'augmentation des effectifs de magistrats qui doit être à la hauteur des ambitions que se fixe le gestionnaire en termes de sorties de dossiers.

Le SJA poursuivra son action pour la défense de conditions de travail satisfaisantes : alors que la crise sanitaire nous a tenus éloignés de nos juridictions, le SJA est attaché à la préservation des liens au sein de la communauté juridictionnelle et du bien-être au travail. Cela passe par des moyens et des locaux adaptés. Les magistrates et magistrats doivent conserver la maîtrise de leurs conditions de travail, notamment en choisissant le support de travail qui leur paraît le plus adapté et disposer d'outils de travail performants.

Le SJA est également attaché à conforter la place du juge administratif dans la cité et à promouvoir son rôle dans l'État de droit. Cela passe par le renforcement de la solennité de la fonction de juger dans les juridictions administratives et le développement de l'action du syndicat en Europe et à l'international.

L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et la lutte contre toutes les discriminations constituent également une priorité : le SJA entend ainsi veiller à ce que les objectifs assignés par le protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes se traduisent dans des délais satisfaisants par des mesures concrètes adaptées et

demander que soit mené un travail de fond sur toutes les formes de violences et de discriminations.

Devant ces enjeux, plus que jamais cruciaux, le Congrès du SJA réaffirme son soutien aux principes suivants et, à cet effet, mandate le Conseil syndical pour défendre, dans un esprit d'exigence et de responsabilité, toutes les actions permettant d'arriver à leur réalisation :

### **Pour une justice administrative reconnue, autonome et indépendante**

Pour un véritable statut de la juridiction et de la magistrature administratives

Pour la préservation de la spécificité et de la solennité de l'acte de juger

Pour une réflexion sur le rôle du Conseil d'Etat gestionnaire des juridictions administratives

Pour le maintien et l'amélioration du dialogue social

Pour la liberté d'expression du magistrat en dehors de ses fonctions

Pour le rattachement du greffe à la juridiction administrative

Pour ouvrir l'horizon européen de la justice administrative

### **Pour une justice administrative de qualité**

Contre une gestion fondée uniquement sur des objectifs statistiques

Pour une évaluation sincère et une politique effective de réduction de la charge de travail et pour l'amélioration des droits en matière d'organisation des temps de travail et de repos

Pour un droit moins complexe et une justice égale pour tous

Pour des rôles clairement définis au sein des formations de jugement

Pour un usage raisonné à l'aide à la décision et à la médiation

### **Pour une justice administrative attractive**

Pour une réflexion renouvelée sur les perspectives de carrière et l'attractivité du corps

Pour une amélioration de la rémunération des magistrates et magistrats

Pour l'amélioration de l'offre de formation et de l'accès à la formation

Pour la préservation de conditions matérielles de travail correctes

Pour un usage raisonné des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans le travail juridictionnel

Pour une justice attractive outre-mer

Pour une reconnaissance de la Commission du contentieux du stationnement payant comme une juridiction administrative à part entière

Pour l'égalité professionnelle et la lutte contre toutes les discriminations

Pour une véritable politique d'action sociale

## 2. Pour un véritable statut de la juridiction et de la magistrature administratives

Le principe d'indépendance garantit la possibilité pour un juge de prendre des décisions à l'abri de toute instruction ou pression. Ni le législateur, ni le Gouvernement, non plus qu'aucune autorité administrative ne peuvent empiéter sur les fonctions des juges (CC, n° 2007-551 DC du 1er mars 2007). Ce principe est essentiel, il fait partie des principes fondamentaux qui caractérisent un État de droit.

La crise sanitaire a, plus que jamais, conduit les citoyens à saisir, en particulier selon les procédures d'urgence, les juridictions administratives, ce qui a valu à ces dernières une exposition médiatique d'une intensité nouvelle.

Comme à chaque crise, la remise en cause récurrente de l'indépendance du juge administratif a repris corps. De surcroît, cette période a coïncidé avec l'adoption du projet, porté par le Gouvernement, de réforme de la haute fonction publique qui, en ce qu'il concerne la magistrature administrative, a suscité chez nombre de nos collègues diverses inquiétudes relatives à notre statut et plus précisément à notre qualité de magistrat, mettant ainsi une nouvelle fois en lumière la précarité des fondements de l'existence de la juridiction et de la magistrature administratives et des principes fondamentaux qui, dans un État de droit, les gouvernent.

Cette précarité résulte de deux facteurs principaux :

- **La fragilité des fondements constitutionnels garantissant l'existence et l'indépendance de la juridiction administrative.** De manière exceptionnelle par rapport aux autres États européens dotés d'une juridiction administrative distincte, l'indépendance et le domaine de compétence du juge administratif ne sont garantis et définis que par les deux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République identifiés par le Conseil constitutionnel à l'occasion de ses décisions 80-119 DC du 22 juillet 1980 « Validation des actes administratifs » et 86-224 DC du 23 janvier 1987 « Conseil de la Concurrence », la garantie constitutionnelle de l'existence du Conseil d'État lui-même tenant d'ailleurs surtout à sa fonction consultative. Or, ce défaut d'inscription de la juridiction administrative dans la lettre même de la Constitution ne permet pas de garantir avec une sûreté suffisante, pour l'avenir, ses conditions d'existence, dans un contexte de remise en cause du principe même de l'indépendance des juridictions dans de nombreuses parties du monde et y compris en Europe.

- **La détermination du statut des magistrats par la loi ordinaire.** Les garanties essentielles attachées au statut de magistrat, comme l'inamovibilité, ne sont énoncées que par des dispositions législatives ordinaires, et les juges administratifs relèvent pour le surplus du statut général de la fonction publique et même, pour certains aspects statutaires en lien direct avec l'indépendance du juge tels que son évaluation et la détermination de sa rémunération, du simple pouvoir réglementaire. La réforme de la haute fonction publique a mis en lumière la facilité et la rapidité avec laquelle la loi ordinaire peut être modifiée, par voie d'ordonnance, ainsi que le rôle direct joué par le Conseil d'État, qui est dans cette hypothèse à la fois gestionnaire des magistrats et magistrats, conseiller du Gouvernement et juge de la légalité de l'ordonnance. Cette confusion des rôles se retrouve en ce qui concerne les textes statutaires réglementaires et des décisions de gestion.

- Cette fragilité statutaire trouve enfin sa traduction dans la **gestion et le fonctionnement de la juridiction administrative** et notamment le rôle du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, dont la composition et le fonctionnement, en grande partie définis à partir du modèle des commissions administratives paritaires de droit commun, n'offrent pas, compte tenu en particulier du rôle prépondérant qu'y joue le gestionnaire, des garanties d'indépendance équivalentes à celles du Conseil supérieur de la magistrature pour les juges judiciaires.

Ce statu quo, d'ailleurs défendu par le Conseil d'Etat en raison de l'attachement de ce dernier à sa double nature administrative et contentieuse, n'est plus souhaitable, ni défendable. Il n'est ni à la hauteur de la définition d'un État de droit digne de ce nom, ni à celle des enjeux que pose la gestion d'une magistrature administrative moderne.

Le SJA souhaite bien évidemment que la justice administrative conserve sa spécificité et son autonomie par rapport à la justice judiciaire et il est indispensable que la justice administrative soit reconnue en tant que telle.

Aussi, le SJA revendique :

1- la création d'un véritable statut constitutionnel de la juridiction administrative, par dédoublement des articles 64, 65 et 66 de la Constitution, offrant à cet ordre de juridiction les mêmes garanties constitutionnelles que celles offertes à la juridiction judiciaire en ce qui concerne le principe de son existence, son champ de compétence et ses principes fondamentaux, ainsi qu'aux juges judiciaires pour les conditions d'exercice de leurs fonctions et le déroulement de leurs carrières.

2- Sur le fondement de cette constitutionnalisation, le principe selon lequel l'organisation de cette juridiction résulte de la loi organique et non de la loi ordinaire, offrant ainsi une garantie supplémentaire d'immunité de la juridiction administrative contre des tentatives de subordination ou d'influence de la part du législateur, du pouvoir politique ou des objectifs de gestion du Conseil d'État.

3- Cette réforme devra s'accompagner de la création d'un Conseil supérieur de la juridiction administrative succédant au conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, indépendant du secrétariat général du Conseil d'Etat, doté de l'autonomie financière et effectivement paritaire, comme l'exigent les standards du Conseil de l'Europe.

4- Enfin, elle devra être complétée par la définition d'un statut de magistrat administratif conforme aux nécessités de notre état et unique pour les trois degrés de la juridiction administrative, sans que puisse y être opposée la double fonction des membres du Conseil d'Etat. L'ensemble des membres exerçant des fonctions juridictionnelles dans l'ensemble des juridictions administratives françaises devraient obéir aux mêmes règles et être soumis au même statut, la séparation des corps ne faisant qu'entretenir le sentiment de défiance entre le Conseil d'État et les membres des juridictions administratives, qui peuvent légitimement se sentir « déclassés », comme le montre le souhait du Gouvernement, soutenu par le Conseil d'État, de ne pas faire du corps des conseillers de TA-CAA un corps de niveau comparable à celui des administrateurs de l'État dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de la haute fonction publique en ce qui concerne l'accès à l'auditorat.

Dans l'attente de la concrétisation de ces propositions essentielles, le SJA entend rappeler son attachement à conserver une identité de recrutement et de formation initiale avec les membres du Conseil d'Etat et à maintenir les magistrats administratifs dans le champ de recrutement et de formation des corps de la haute fonction publique d'Etat actuellement recrutés par la voie de l'ENA et bientôt de l'INSP.

Ce principe d'identité de recrutement avec les membres du Conseil d'État est fondamental et indispensable à la défense de cet objectif de long terme d'un corps unique regroupant les membres de l'ensemble des juridictions administratives. Il assure également la pérennité de l'indépendance de l'ordre juridictionnel administratif, un recrutement commun avec les magistrats judiciaires ne pouvant, à terme, que poser la question d'une fusion, sinon des ordres juridictionnels, du moins des magistratures, dans laquelle les magistrates et magistrats administratifs auraient beaucoup à perdre, en termes de carrière, de conditions de travail, et de rémunération, et dont les effets positifs sur la qualité de la justice rendue restent sujets à caution. Il permet, enfin, le déroulement de carrières alternées entre exercice des fonctions juridictionnelles et détachements dans d'autres fonctions. L'allongement probable des carrières, dans un contexte au mieux de stabilité, au pire de réduction des débouchés, et la réforme de la haute fonction publique rendent cette possibilité d'alternance, en tous les cas en son principe, souhaitable.

Ces revendications ne sauraient conduire à l'abandon des autres voies d'accès au corps, qu'il s'agisse des concours, du détachement, du tour extérieur et des modalités particulières ouvertes aux militaires. Le SJA souhaite donc que la diversité des recrutements, qui présente de nombreux avantages et assure notamment la richesse du corps, soit préservée.

Le SJA considère enfin que l'impartialité des magistrats qui se rattache à l'exercice indépendant du service public de la justice est un gage de confiance auprès des justiciables qu'il convient d'autant plus de promouvoir dans nos actions que le rôle du juge administratif dans la société ne cesse de croître.

#### **Le Congrès mandate, à nouveau, le conseil syndical :**

- pour entreprendre les actions nécessaires à l'instauration d'un statut constitutionnel de la juridiction administrative garantissant son existence, son indépendance et son champ de compétence ;
- pour demander la création d'un corps unique de magistrats administratifs, régi par une loi organique, commun aux magistrates et magistrats siégeant dans les juridictions administratives de première instance, d'appel ou de cassation ;
- pour obtenir un conseil supérieur de la juridiction administrative indépendant, paritaire et bénéficiant de l'autonomie financière ;
- pour veiller, dans l'attente, à conserver une identité de recrutement et de formation initiale avec les membres du Conseil d'Etat et la haute fonction publique d'Etat.



### 3. Pour la préservation de la spécificité et de la solennité de l'acte de juger

L'essence même de la fonction de juger au nom du peuple français induit une forme de solennité nécessaire pour marquer le respect qui est dû à la justice.

La préservation de la spécificité et de la solennité de l'acte de juger contribue également à renforcer l'unité et l'identité de la justice administrative tout en marquant son indépendance et son impartialité.

La réforme de la haute fonction publique a mis en évidence le besoin d'une réaffirmation de la spécificité des fonctions juridictionnelles par rapport aux fonctions exercées par les autres corps de la haute fonction publique ainsi que la nécessité de marquer une distanciation symbolique avec l'administration.

#### Le maintien des juridictions et des salles d'audience comme uniques lieux de justice :

La justice administrative doit être rendue dans des lieux particuliers, identifiés et identifiables comme lieux de justice, afin de préserver et garantir la force symbolique de l'audience et de la décision de justice.

L'organisation d'audiences par visioconférence doit demeurer une exception lorsque le contexte sanitaire l'impose, ou outre-mer pour des raisons pratiques plus évidentes. Les expériences menées lors de la crise sanitaire ont démontré les limites des audiences par visioconférence et confirment que leur recours doit demeurer exceptionnel, même en période de crise sanitaire.

Par ailleurs, la justice ne doit pas être rendue dans tout autre lieu qu'un lieu de justice, notamment dans un local annexe d'un centre de rétention administrative, fût-il baptisé « salle d'audience », pour des raisons liées à l'exigence de solennité mais aussi à des considérations techniques et pratiques.

Si de manière générale les lieux de justice doivent rester sobres, certains éléments d'identification peuvent en revanche être envisagés, étant précisé que ces éléments peuvent se révéler plus ou moins indispensables en fonction de la configuration et de la taille de la salle d'audience (inscription « salle d'audience » à l'entrée, drapeaux français et européen, rappel que la justice est rendue au nom du peuple français, buste de Marianne, tableaux avec symbolique de la justice).

Du point de vue du justiciable et au-delà de la stricte solennité de la salle d'audience, il pourrait être envisagé d'accompagner davantage les justiciables, avant et pendant l'audience, pour leur faire comprendre le rôle de la juridiction administrative et le fonctionnement d'une audience. Par ailleurs, l'exposition médiatique des juridictions administratives justifie une meilleure communication sur leur rôle et leur fonctionnement vis-à-vis du grand public. Une plus grande visibilité si elle est maîtrisée serait en outre de nature à conforter la place de la juridiction administrative dans la cité.

### L'installation des magistrates et magistrats dans leurs fonctions :

L'entrée en fonction des magistrates et magistrats dans une juridiction doit être marquée de manière solennelle y compris pour les collègues qui changent d'affectation ou qui réintègrent une juridiction après une période de détachement ou de disponibilité. La simple signature d'un procès-verbal d'installation n'est pas suffisante à ce titre.

Plusieurs juridictions pratiquent déjà ce qu'il est habituel d'appeler des « audiences solennelles » ou « audiences de rentrée », dont le format et le contenu ne sont toutefois pas identiques d'une juridiction à l'autre. Elles se tiennent, chaque année ou tous les deux ans, dans la plupart des cas à l'automne, peu après la rentrée judiciaire. La particularité de l'audience solennelle est qu'elle réunit l'ensemble des magistrates et magistrats de la juridiction, ou des juridictions si elle est commune à une cour administrative d'appel et à un ou plusieurs tribunaux de son ressort. Dans la plupart des cas sont conviées à cette audience les personnalités du ressort, et dans la grande majorité des cas également, un invité ou une invitée d'honneur intervient en qualité de « grand témoin ». Un point presse, ou du moins un communiqué est le plus souvent organisé, ce qui donne une certaine visibilité à la juridiction.

Ces audiences solennelles, qui participent au rayonnement de la juridiction, pourraient également être l'occasion, outre de présenter les résultats et les objectifs de la juridiction, de procéder à l'installation officielle des collègues nouvellement affectés en son sein afin de solenniser l'entrée en fonctions ou le retour en juridiction des nouveaux magistrates et magistrats et à consacrer leur rôle institutionnel.

Toutefois, les contraintes propres à l'organisation et au déroulement d'une telle audience peuvent justifier qu'une « audience d'installation » des nouvelles magistrates et nouveaux magistrats soit organisée, soit en complément de l'audience solennelle, soit en remplacement d'une audience solennelle. Elle pourrait se tenir à la rentrée de septembre mais aussi dans l'année, si un ou une collègue rejoint une juridiction en cours d'année.

### La prestation de serment

La prestation de serment permet, d'une part, de marquer l'entrée des magistrates et magistrats dans la communauté juridictionnelle et, d'autre part, de conférer à celle-ci une forme de solennité.

Si le principe du serment devait être adopté, la prestation de serment interviendrait, sur les modèles des autres professions juridiques prêtant serment, une seule fois lors de l'entrée en fonctions.

Il apparaît également utile de s'interroger sur l'opportunité de prévoir un serment pour les autres acteurs de la communauté juridictionnelle et notamment les agents de greffe voire les aides à la décision. Là encore, une obligation de prestation de serment élargie, même au contenu différent selon les fonctions exercées, permettrait de garantir une forme d'unité de la communauté juridictionnelle et de renforcer sa cohésion.

L'attachement au maintien de l'unité de la juridiction administrative et au renforcement des liens entre les trois niveaux de juridiction conduit à ce que l'obligation de prêter serment concerne toutes les juridictions administratives : tribunaux administratifs, cours administratives d'appel, Conseil d'État, CNDA et CCSP, avec un contenu unifié. Ce serment serait l'occasion de rappeler solennellement les obligations déontologiques qui s'imposent à tout juge.

La prestation de serment a d'ailleurs trouvé un écho très favorable au sein de l'association des membres du Conseil d'Etat.

### Le port d'un costume d'audience

Le SJA se prononce en faveur du port d'un costume d'audience.

Le port de la robe constitue un attribut symbolique de la justice. Il concourt à l'incarnation de la mission de rendre la justice. Le port d'un costume d'audience contribuerait également à renforcer la solennité de l'acte de juger et la spécificité de l'exercice des fonctions juridictionnelles.

Par ailleurs, le port de la robe répond au besoin pour le justiciable d'identification de la justice, et donc des juges qui la rendent. La robe est également de nature à renforcer l'adhésion à l'autorité juridictionnelle. Porter une robe ne doit pas constituer un moyen de se réfugier derrière un symbole mais doit contribuer à l'affirmation des principes déontologiques liés à l'exercice des fonctions juridictionnelles comme l'indépendance et l'impartialité.

Toutefois, l'unité de la juridiction administrative mais également la volonté du SJA d'œuvrer pour l'existence d'un corps unique de magistrats de la première instance à la cassation conduisent à ce que le port de la robe doive être envisagé de manière commune aux magistrats administratifs et aux membres du Conseil d'Etat exerçant des fonctions juridictionnelles. La lisibilité de la juridiction administrative pour le justiciable milite aussi pour le port d'un costume d'audience pour les trois niveaux de juridiction.

Afin de répondre au besoin d'identification des juridictions administratives par rapport aux juridictions judiciaires ou financières, la robe pourrait être différente.

Cette robe serait intégralement financée par le gestionnaire et chaque magistrat pourrait demander à bénéficier d'une nouvelle robe en milieu de carrière, là encore financée par le gestionnaire.

Les greffiers d'audience, sous réserve de leur rattachement au Conseil d'Etat ainsi qu'exposé dans la motion n° 7, devraient également se voir dotés d'une robe.

### **Le Congrès mandate le conseil syndical :**

*S'agissant du maintien des juridictions et des salles d'audience comme uniques lieux de justice :*

- pour s'assurer que la justice soit rendue uniquement en juridictions et non par visioconférence ou dans des locaux attenants à un centre de rétention administrative ;
- pour qu'une réflexion soit menée pour faire comprendre le rôle de la juridiction administrative et le fonctionnement d'une audience, notamment dans une démarche d'accompagnement des justiciables.

*S'agissant de l'installation des magistrates et magistrats dans leurs fonctions :*

- pour œuvrer pour que soit généralisée la tenue d'une audience solennelle annuelle pour chaque juridiction, au cours de laquelle les magistrates et magistrats nouvellement affectés dans cette juridiction (primo-affectations, mutations, réintégrations etc.) seraient officiellement présentés ; à tout le moins, l'organisation d'une audience d'installation pour présenter ces magistrates et magistrats et pour renforcer le caractère fédérateur de l'appartenance au corps.

*S'agissant de la prestation de serment :*

- pour solliciter la mise en place d'une prestation de serment qui concernerait les TA, les CAA, la CNDA, la CCSP ainsi que le Conseil d'État, et dont le contenu reprendrait les règles déontologiques et les valeurs communes à toute la juridiction administrative ;

- pour promouvoir une prestation de serment, dont le contenu serait aménagé, pour les greffes et les personnels d'aide à la décision.

*S'agissant du port d'un costume d'audience :*

- pour demander que les magistrates et magistrats administratifs, à l'instar des membres du Conseil d'Etat exerçant des fonctions juridictionnelles, portent un costume d'audience lors des audiences, tout comme les greffiers et greffières d'audience.

## 4. Pour une réflexion sur le rôle du Conseil d'Etat gestionnaire des juridictions administratives

La gestion d'un ordre juridictionnel par sa juridiction suprême est une exception. Sans même relever la différence de traitement existant avec les juridictions judiciaires, ce modèle est unique en Europe.

Le Conseil d'Etat assume ainsi deux rôles distincts, en plus de sa fonction première de conseiller du Gouvernement : il est, en tant que juridiction administrative suprême, l'institution qui fixe la jurisprudence, la coordonne, interprète les textes. Mais il est aussi l'institution qui assure la gestion des carrières des membres de ces juridictions et singulièrement des président(e)s des tribunaux et des cours, qui arrête l'allocation des moyens matériels, humains et financiers dont elles disposent, détermine les règles déontologiques et, avant tout, fixe et contrôle les objectifs assignés aux juridictions en termes de traitement – notamment en volume – du contentieux. Ajoutons que c'est également le Conseil d'Etat qui, là encore par exception, est compétent pour connaître des litiges relatifs à la carrière des magistrats et magistrates dont il assure la gestion.

Une réflexion doit être engagée afin de faire une proposition alternative en ce qui concerne la juridiction, qui pourrait être une juridiction spécialisée ou *ad hoc*, compétente pour statuer sur le contentieux des décisions individuelles concernant les magistrats administratifs.

### Pour une amélioration de la qualité de la gestion assurée par le Conseil d'Etat

Il a pu être constaté à diverses reprises l'insuffisance des services du secrétariat général du Conseil d'Etat, le plus souvent en termes de dimensionnement ou, parfois, en termes de qualité. La gestion des juridictions et du corps par le Conseil d'Etat donne, trop souvent, une impression de manque d'anticipation, voire d'une gestion au cas par cas, sans vision à long terme, et d'une méconnaissance de nos métiers et de nos conditions de travail. Il est à déplorer, par exemple, l'absence de mise en place de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, l'épisode navrant du gel des crédits destinés aux vacations et aux rémunérations des aides à la décision au printemps 2019 étant un exemple particulièrement parlant. Il est également très regrettable que le gestionnaire ait tardé à prendre la mesure des problématiques de débouché pour l'accès au grade de président, et n'ait constitué d'étude statistique que parce que le SJA avait demandé que cette question soit mise à l'ordre du jour du dialogue social en février 2021.

Le SJA considère qu'une équipe dédiée dotée de moyens suffisants, constituée notamment de professionnels de la gestion des ressources humaines mais aussi de personnes connaissant nos métiers, doit être chargée de dresser un état des lieux des difficultés spécifiques à l'exercice du métier de magistrat administratif et des enjeux dans le déroulement de carrières dans un environnement mouvant et concurrentiel. Cette équipe dédiée contribuera à améliorer la gestion active du corps des magistrats administratifs.

### Pour une réforme de la mission d'inspection des juridictions administratives :

En vertu de l'article L. 112-5 du code de justice administrative, le Conseil d'Etat est chargé d'une mission permanente d'inspection à l'égard des juridictions administratives. Cette fonction est confiée à la mission d'inspection des juridictions administratives (MIJA). Si le SJA ne remet nullement en cause l'intérêt réel de la MIJA, il estime toutefois que de nettes améliorations sont attendues, s'agissant tant de la composition de ses délégations que de la diffusion de ses rapports.

Il est d'abord regrettable de constater lors de l'inspection d'une juridiction que certains membres de la délégation de la MIJA n'ont qu'une connaissance limitée du fonctionnement et des réalités des juridictions. La possibilité, ouverte depuis 2010 par l'article R. 112-1-1 du code de justice administrative, d'inviter des présidents ou présidentes à participer aux missions d'inspection des juridictions plutôt que de la confier seulement à des membres du Conseil d'Etat doit être utilisée systématiquement. Le SJA est à cet égard favorable à l'intégration à la MIJA, pour ses travaux d'inspection des juridictions, des présidents et présidentes de tribunal administratif et de cour administrative d'appel admis récemment à l'honorariat. Le SJA souhaite, par ailleurs, que des magistrats et magistrates n'ayant pas le grade de président puissent également participer aux travaux d'inspection des juridictions afin d'apporter un autre éclairage, et propose à ce titre de supprimer la seconde phrase du premier alinéa de l'article R. 112-1-1 du code de justice administrative, qui dispose : « *Seuls les magistrats ayant le grade de président peuvent être invités à participer aux missions de contrôle de l'organisation et du fonctionnement des juridictions.* ».

En outre, chaque visite donne lieu à l'établissement d'un rapport, et celui-ci, tout en respectant son caractère confidentiel, doit être réellement utile. Si la bonne habitude s'est prise de le communiquer à tous les membres de la juridiction concernée, il doit aussi être transmis aux membres du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, afin que celui-ci puisse pleinement exercer les compétences qui sont les siennes en vertu de l'article L. 232-3 du code de justice administrative. Enfin, il va de soi que l'ensemble des rapports précédemment rédigés doit être aisément et librement accessible pour les membres du CSTACAA.

#### **Le Congrès mandate, à nouveau, le conseil syndical :**

- pour demander l'amélioration et le renforcement significatifs des moyens consacrés par le Conseil d'Etat à la gestion des juridictions, encourage des analyses à moyen et long terme, et veiller à ce que les impératifs de gestion n'influent pas sur les choix jurisprudentiels du Conseil d'Etat.
- pour demander à ce que nos interlocuteurs gestionnaires aient une réelle connaissance du corps et de nos métiers, soient investis dans leur mission et aient en particulier à cœur de défendre les magistrats.
- pour engager une réflexion afin de faire une proposition alternative en ce qui concerne la compétence juridictionnelle pour statuer sur le contentieux des décisions individuelles concernant les magistrats administratifs.
- pour améliorer la composition et le fonctionnement de la MIJA.

## 5. Pour le maintien et l'amélioration de la qualité du dialogue social

Dans une prise de conscience dont la tardiveté peut être déplorée, le gestionnaire a fait évoluer certaines de ses pratiques pour se rapprocher de ce que devraient être les standards d'un dialogue social utile et efficace.

Après un long combat syndical, le SJA a obtenu la mise en œuvre des droits syndicaux, pourtant élémentaires, avec la circulaire du 15 octobre 2018 relative à l'exercice du droit syndical par les magistrats administratifs.

L'enquête « baromètre social » menée en 2017 par la société People Vox avait mis à jour le fait que le mode de circulation de l'information dans notre corps se faisait principalement par les collègues au détriment du canal normal d'information qui devrait être celui du supérieur hiérarchique ou du gestionnaire. De ce point de vue, des efforts de la part du secrétariat général (messages généraux, flash info) méritent d'être signalés, même si des améliorations sont encore nécessaires notamment lorsque l'information transite uniquement par les chefs et cheffes de juridiction ou encore à destination des magistrats et magistrats détachés. Malgré ces efforts, les résultats du baromètre social de 2021 confirment le fait que la source principale d'information vient des collègues.

Dans un contexte d'augmentation de la charge de travail et de réformes incessantes du droit applicable et des méthodes de travail auquel s'est ajoutée la crise sanitaire, il est essentiel que les syndicats soient entendus à tous les niveaux de dialogue utiles.

### 1. Développer plus en amont le dialogue social avec nos partenaires institutionnels

Il est trop fréquent que les réformes les plus importantes qui impactent notre activité professionnelle ne soient dévoilées aux syndicats, voire présentées au CSTACAA, qu'alors qu'elles sont déjà très avancées.

La voix des magistrats et magistrates doit être portée directement auprès des décideurs le plus en amont possible dans la préparation des réformes et l'écriture des projets de textes.

La réactivité, la confidentialité et le professionnalisme des équipes du SJA doivent permettre d'entretenir la confiance de nos interlocuteurs des pouvoirs exécutif et législatif afin de faire remonter les difficultés éventuelles, anticiper les complications que l'application d'un texte est susceptible de générer et de porter les revendications des collègues.

C'est dans cette perspective que le SJA s'est positionné, dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique, ce qui lui a permis de demander et obtenir de nombreux entretiens auprès des cabinets ministériels et de faire valoir ses arguments.

Le SJA doit poursuivre cet effort de développement de son réseau auprès des ministères et des assemblées parlementaires afin de porter au mieux la voix des magistrats administratifs.

Les contacts et la communication doivent également être maintenus avec les autres organisations syndicales, au sein de la juridiction administrative comme dans les juridictions financières et judiciaires.

## 2. Maintenir et améliorer un dialogue social au niveau national

### *La réforme de la composition du CSTACAA et l'amélioration de son fonctionnement*

Notre organisation a toujours milité, depuis la création du CSTACAA, pour que cet organisme joue un vrai rôle de garant de l'indépendance de la juridiction administrative. Force est malheureusement de constater que, malgré nos efforts, ce n'est toujours pas le cas.

Nous avons certes obtenu des améliorations dont il faut se féliciter, consacrées par la refonte, en 2016, du conseil supérieur : calendrier de mutations, adoption d'un règlement intérieur, rémunération des personnalités qualifiées, avis conforme sur les promotions et mutations des présidents de tribunaux administratif, établissement des tableaux d'avancement et listes d'aptitudes, refonte du régime disciplinaire. Mais l'élément primordial, à savoir la parité entre magistrats et non magistrats, n'est toujours pas acquis.

Le remplacement du représentant de la direction de la fonction publique par un chef de juridiction élu par ses pairs n'a, de ce point de vue, apporté qu'une amélioration très relative du poids respectif des représentants des magistrats et de l'administration. Enfin, l'indépendance d'esprit des personnalités qualifiées n'apparaît pas parfaitement satisfaisante.

Nous revendiquons donc la création d'un vrai « conseil supérieur de la juridiction administrative », à l'image de ceux qui ont été mis en place dans la quasi-totalité des démocraties européennes (y compris les pays anglo-saxons), ce qui implique :

- A minima, une composition paritaire entre magistrats, qui ne peuvent être regardés comme représentés par l'administration gestionnaire, et non magistrats.

- L'élection des représentant(e)s des magistrats et magistrates au suffrage direct par l'ensemble du corps, y compris pour les chefs/chefes de juridiction.

- Le pouvoir de donner un avis conforme sur les décisions de gestion du corps, au moins pour les recrutements hors ENA/INSP et concours, mutations et promotions, et l'association de ce conseil aux décisions concernant la répartition entre juridictions des moyens budgétaires, matériels et humains.

- Un secrétariat et un budget propres, à l'image du programme 335 du CSM permettant en particulier d'avoir les moyens matériels et humains pour mener cette tâche.

En outre, les délais de transmission aux élu(e)s par l'administration des documents indispensables à l'exercice de leur mandat sont encore particulièrement perfectibles. S'il est admis que le contexte de crise sanitaire a rendu plus difficile l'exercice, il est regrettable d'avoir pu constater que pour certains textes, les membres ont été informés quelques jours voire la veille de la nécessité de consulter le CSTA, consultation qui s'est alors effectuée par échange de courriels.

Par ailleurs, le SJA insiste sur la nécessité d'obtenir, dans des délais raisonnables, la communication des documents relatifs aux situations individuelles, et notamment les propositions de nominations, d'inscription sur les listes d'aptitude, de tableau P1P4 et de mutations, afin de pouvoir exercer pleinement leur mandat. Il n'est pas satisfaisant, par exemple, que les élus examinent les dossiers des magistrats sans disposer des propositions de l'administration.



Le SJA a demandé que soient organisées préalablement aux séances du CSTACAA consacrées aux mouvements individuels les plus importants (LAP6/7, LAP5, tableau P1P4 et mutations de tous grades) des réunions préparatoires entre élu(e)s et administration, ouvertes aux personnalités qualifiées.

Ainsi des réunions préparatoires se sont tenues en 2020 et 2021 à l'occasion de l'élaboration du tableau P1/P4 ce qui a contribué à améliorer la qualité des travaux et la transparence autour de cette inscription. Pour autant, certaines choses doivent encore être améliorées et de telles réunions doivent également être tenues pour les mouvements de mutation qui suscitent bien souvent de nombreuses questions et inquiétudes. Il est également regrettable que les échanges consacrés à la liste P6/P7 et P5 n'aient pas donné lieu à l'organisation de réunions préparatoires.

#### *Le maintien des réunions de dialogue social et une amélioration de leurs modalités*

En 2016, le Conseil d'Etat a accepté, sur initiative du SJA, de se réunir avec les deux organisations syndicales trois à quatre fois par an pour discuter tant des thématiques d'actualité, inscrites à l'ordre du jour par le Conseil d'Etat que d'un thème dont la discussion est demandée alternativement par l'USMA et le SJA.

Ces réunions constituent une véritable avancée, dès lors qu'elles permettent de débloquer des sujets, parfois en attente depuis de nombreuses années ou d'obtenir des avancées sur des réformes essentielles. Ces réunions sont indispensables car elles sont le seul lieu d'évocation, en dehors du CSTACAA dont le champ de compétence est précisément défini par la loi et dont le travail répond à une autre logique, de sujets majeurs directement avec le secrétariat général.

Le SJA se félicite que certaines thématiques, comme l'accès au grade de président qu'il avait mis à l'ordre du jour du dialogue social en février 2021, ou encore les congés et RTT, puissent donner lieu à l'organisation de réunions ultérieures afin d'assurer le suivi des propositions présentées par les organisations syndicales.

Le SJA se félicite également que le calendrier ait évolué lors de la crise sanitaire de 2020 avec des points réguliers de dialogue social en visio-conférence, points qui ont permis d'entretenir un dialogue plus régulier entre les organisations syndicales et le gestionnaire sur l'ensemble des sujets. Il apparaît indispensable de pérenniser ces points de rencontre en format allégé lorsque l'actualité le nécessite, même si les échanges en visio n'ont pas vocation à substituer aux réunions trimestrielles de dialogue social en présentiel.

En revanche, des efforts sont incontestablement attendus de la part du Conseil d'Etat sur les problématiques liés à la transmission et la communication des documents demandés pour que les échanges puissent être davantage constructifs.

Le SJA entend également obtenir une amélioration au niveau du suivi des demandes formulées lors des réunions de dialogue social (réunions droit de suite comme pour l'accès au grade de président, information des organisations syndicales sur le sort réservé à leurs demandes) et de la qualité des compte rendus de réunions (liste des tâches à réaliser ou des réponses en attente).

### 3. Développer la concertation dans les juridictions

Encore largement centralisée, la négociation mérite d'être développée à tous les niveaux de dialogue pertinents. Même si un dialogue informel existe dans la plupart d'entre eux, le SJA considère qu'il est nécessaire d'encourager par tous les moyens l'instauration d'une véritable concertation entre chefs de juridiction et magistrats sur tous les aspects de la vie de ces tribunaux et cours.

#### *Le rôle des assemblées générales doit être renforcé*

L'assemblée générale demeure encore, dans la plupart des juridictions, un exercice purement formel qui permet au chef ou à la cheffe de juridiction d'exposer les résultats obtenus par la juridiction. Il est encore rare qu'un débat de fond s'engage à cette occasion.

La période de crise sanitaire a relancé le débat de la concertation au niveau local et de la tenue des assemblées générales. En effet, les assemblées générales n'ont pu se tenir au mieux que par visio dans certaines juridictions, ce qui a rendu le débat et les échanges encore plus difficiles notamment dans les grosses juridictions où l'exercice devient assez périlleux lorsqu'il s'agit d'instaurer un débat entre 50 ou 60 magistrat(e)s et le chef ou la cheffe de juridiction. Il est impératif que l'organisation d'assemblées générales en présentiel soit relancée et qu'elles se tiennent de manière régulière avec la préoccupation de nouer un véritable dialogue.

Le SJA souhaite, au-delà de la stricte application de l'article R. 222-4 du CJA, qu'une réflexion soit engagée avec le Conseil d'Etat en vue d'une refonte de ce texte. En effet, le SJA propose que le rôle de l'assemblée générale des magistrats et magistrates soit précisé et développé sur sept points :

- une meilleure information ;
- une possibilité de saisine plus large, à l'initiative d'un certain nombre de magistrats ;
- des réunions plus régulières ;
- une compétence mieux définie, plus étendue, avec des sujets de consultation obligatoires ;
- un ordre du jour mieux formalisé ; des procès-verbaux sécurisés fidèles aux débats ;
- une consultation obligatoire sur le dialogue de gestion ;
- une AG dont le rôle reste consultatif, mais qui rend des avis motivés.

Le SJA est d'ailleurs favorable à ce que l'ensemble des membres de la communauté juridictionnelle soient réunis au sein d'assemblées générales « communes », au cours desquelles pourraient être évoquées des questions d'intérêt commun telles que les travaux dans les locaux, les statistiques générales de la juridiction ou l'organisation de moments de convivialité communs.

Ces assemblées communes se révèlent même indispensables pour traiter de questions telle que la réorganisation du greffe central ou encore du système de permanences, de tels projets impactant aussi bien le travail des magistrats et magistrates que celui du greffe. Or, il est apparu que dans certaines juridictions, ces projets donnent lieu à des assemblées générales distinctes.

De telles assemblées communes ne sauraient néanmoins se substituer à des réunions entre la ou le chef(fe) de juridiction et l'ensemble des magistrats pour aborder les sujets qui le justifient.

### *Le rôle des délégué(e)s syndicaux doit être conforté*

Les nombreux mécanismes de pilotage statistique des juridictions administratives introduits par le Conseil d'Etat font subir aux chefs de juridiction une pression croissante qu'ils répercutent sur les magistrats et magistrates de leur juridiction. Le besoin de discussions locales s'est donc accru, notamment pour discuter des projets de juridiction, de la préparation des résultats des conférences de gestion ou encore des projets ayant un impact sur les conditions de travail ou la vie de la juridiction (évolution des méthodes ou de l'organisation du travail, réorganisation des bureaux, déménagement etc.).

Renforcer ce dialogue s'est révélé particulièrement nécessaire pendant la période de crise sanitaire. Les délégué(e)s ont parfois joué un rôle central en ayant des échanges réguliers avec les présidents et présidentes de juridiction et en veillant à ce que la charge et les conditions de travail des magistrats et magistrates ne deviennent pas trop lourdes et difficiles, montrant ainsi le rôle indispensable qu'ils occupent.

Or, l'exercice de la mission de délégué(e) syndical(e) est devenu problématique dans certaines juridictions. Les origines de ces difficultés sont diverses. Les délégué(e)s locaux sont particulièrement exposés lorsque se font jour dans les juridictions des situations conflictuelles. De plus, les chefs et cheffes de juridiction ne sont pas tous bien sensibilisés à la question du dialogue social local et peuvent refuser d'engager un dialogue constructif avec les délégué(e)s des organisations syndicales.

Outre l'appui dont ils peuvent bénéficier de la part du conseil syndical et du bureau, qui est susceptible d'intervenir en cas de crise grave, le SJA propose désormais aux délégués locaux une formation et un guide (sous forme d'ABCDAire du délégué régulièrement mis à jour) ainsi que l'organisation de temps d'échanges en visio pour faire notamment le point sur la situation de leur juridiction et les difficultés auxquels ils peuvent être confrontés.

De manière à permettre aux délégué(e)s de jouer pleinement leur rôle, le SJA souhaite qu'au niveau local, les présidents et présidentes de juridiction soient incités à informer systématiquement les représentants syndicaux des mesures d'organisation qu'ils prennent, du contenu du dialogue de gestion qu'ils mènent avec le Conseil d'Etat et des rapports d'inspection qui les concernent.

#### 4. Encadrer l'usage des groupes de travail

L'utilisation des groupes de travail thématiques est une bonne pratique que, sous certaines réserves de méthodologie, le SJA continuera d'encourager, tout en refusant d'y siéger *à qualité*.

A ce titre, le SJA a porté devant les groupes de travail issus du CSTACAA et notamment celui consacré à « l'information, la concertation et la consultation » et obtenu depuis 2019 que soient encouragées les bonnes pratiques suivantes, qui continueront d'être promues : envoi systématique d'un appel à candidature avec les critères de sélection dont la transparence pourrait être améliorée, information des instances (CSTACAA pour les GT nationaux et assemblée générale pour les GT locaux), diffusion de la liste des membres du GT et de la lettre de mission, des comptes rendus des réunions, audition des représentants syndicaux et diffusion du rapport.

### **Le Congrès mandate le conseil syndical :**

- pour la poursuite du développement de son réseau auprès des assemblées parlementaires et des ministères afin d'être entendus en temps utile sur les réformes qui touchent les juridictions administratives ;
- pour améliorer la composition et le fonctionnement du CSTACAA en renforçant notamment les échanges en amont des séances ;
- pour la pérennisation des réunions de dialogue social à un rythme régulier et l'amélioration de leurs modalités ;
- pour le développement de la concertation au niveau local, notamment par le renforcement du rôle et de l'organisation des assemblées générales et la consolidation du rôle des délégué(e)s locaux ;
- pour poursuivre ses actions en vue d'une meilleure transparence des groupes de travail.

## 6. Pour la liberté d'expression du magistrat en dehors de ses fonctions

Le SJA tient à rappeler que la liberté d'expression reste la règle, comme le consacre d'ailleurs la charte de déontologie de la juridiction administrative, dans les limites de l'obligation de réserve applicable aux magistrates et magistrats. Il rappelle également son attachement à ce qu'ils puissent, à titre privé, bénéficier de leur pleine et entière liberté de citoyen ou de citoyenne, et ce quel que soit le support. Le rappel des règles de bon sens applicables à l'utilisation par les magistrates et magistrats des réseaux sociaux ne doit pas être un prétexte pour museler leur parole.

A ce titre, le SJA s'inquiète des évolutions constatées depuis quelques années. En effet, par une décision du 16 mars 2018, le vice-président du Conseil d'État a approuvé la modification de la charte de déontologie de la juridiction administrative en y insérant plusieurs dispositions invitant notamment les magistrates et magistrats à « *faire preuve de la plus grande retenue (...) dans l'usage des réseaux sociaux* », à « *ne pas mentionner leur qualité de magistrat* », à « *ne pas utiliser ces supports aux fins de commenter l'actualité politique et sociale* », ou encore à n'émettre à l'égard de l'actualité juridique et administrative, et en particulier de la jurisprudence administrative, que des commentaires mesurés.

Le SJA considère que ces prescriptions, excessivement larges, ne ménagent plus aucune place à la liberté et à l'indépendance du magistrat et qu'elles sont de nature à remettre en cause la tradition, aussi bien établie qu'exempte de toute critique légitime, de participation des magistrates et magistrats administratifs aux travaux de la doctrine et aux publications des revues juridiques. Elles constituent, en outre, une immixtion intolérable dans la liberté dont les membres de la juridiction administrative doivent pouvoir jouir dans l'usage des différents réseaux sociaux numériques, dont la part croissante dans la vie en société n'est aujourd'hui plus à démontrer.

C'est pourquoi le SJA a formé un recours pour excès de pouvoir contre la décision du vice-président du Conseil d'État – dont la compétence pour adopter et modifier cette charte ne va au demeurant pas de soi – modifiant la charte de déontologie. Si ce recours a été rejeté, il a au moins conduit le Conseil d'État à préciser que ces nouvelles recommandations n'ont ni pour objet ni pour effet d'interdire l'inscription et l'expression des membres de la juridiction administrative sur des réseaux sociaux et que leur méconnaissance ne saurait en elle-même constituer un manquement disciplinaire (CE, 4/1 CHR, 25/03/2020, *Syndicat de la juridiction administrative*, n° 421149, aux Tables).

Au-delà de la question de l'utilisation des réseaux sociaux, le SJA regrette également le ton excessivement mesuré des avis et recommandations du Collège de déontologie, comme l'ont encore illustré récemment les avis rendus en matière de participation des magistrates et magistrats à la campagne électorale pour les élections municipales ou de signature d'une proposition de referendum d'initiative partagée.

Sans méconnaître les obligations d'impartialité et de neutralité ainsi que le devoir de réserve inhérents aux fonctions de magistrat, le SJA déplore que le Collège ait recours de manière systématique à des expressions excessivement vagues, telles que l'appel à un « *surcroît de vigilance* » ou encore à des « *précautions appropriées* », lesquelles, loin d'éclairer les magistrates et magistrats sur une ligne de conduite à adopter, ne font qu'entretenir un sentiment de suspicion permanente à leur égard, manquant ainsi une occasion de réaffirmer clairement que l'accomplissement de fonctions juridictionnelles ne prive pas le juge de l'ensemble des attributs inhérents à l'exercice de la citoyenneté.

**Le Congrès mandate, à nouveau, le conseil syndical :**

- pour défendre et réaffirmer les droits et libertés, et notamment d'expression, des magistrates et magistrats ;
- pour s'opposer à toute nouvelle modification de la charte de déontologie de la juridiction administrative susceptible d'accroître les restrictions à ces droits et libertés.

## 7. Pour le rattachement du greffe au Conseil d'État

Le système dit de « double gestion », notoirement complexe et régi par la circulaire du 23 novembre 1990, ne laisse en réalité qu'un rôle secondaire au vice-président du Conseil d'État et aux chefs et cheffes de juridiction pour assurer la gestion des effectifs du greffe.

Il convient de faire émerger un véritable statut commun à l'ensemble des personnels non magistrats des juridictions administratives, inspiré des statuts actuels des corps des personnels du Conseil d'État, gage d'indépendance de la juridiction administrative et de qualité du service rendu.

Le SJA participera par ailleurs à la réflexion sur l'évolution des métiers du greffe, à propos de laquelle un groupe de travail est actuellement chargé de faire des propositions.

### I. Une réforme nécessaire pour parachever l'autonomisation de l'ordre juridictionnel administratif

Quoique les conseils de préfectures aient disparu en 1953, l'essentiel de la gestion des tribunaux administratifs est demeuré dans le giron du ministère de l'intérieur jusqu'au 31 décembre 1987. A l'heure actuelle et malgré un transfert partiel au Conseil d'Etat, le greffe des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel dépend toujours du ministère de l'intérieur pour toutes les questions statutaires. Ainsi, la majorité du personnel des TA et des CAA dépend de son principal justiciable. Le ministère de l'intérieur et les préfectures forment en effet l'une des principales administrations défenderesses devant les juridictions administratives. L'idée qu'une part significative de la communauté juridictionnelle soit dans un lien de dépendance avec une partie n'est plus acceptable.

A ce premier écueil symbolique s'ajoute la complexité de la situation actuelle puisque les personnels de greffe de l'ensemble des juridictions administratives de Paris, du CE, de la CNDA et des autres juridictions (TA et CAA hors juridictions administratives, CCSP) relèvent de quatre situations différentes. Les corps des « agents » de l'ordre administratif doivent dès lors faire l'objet d'une unification et d'une simplification, ce qui permettrait également de développer l'attractivité des juridictions administratives pour ces personnels.

Une gestion pleine et entière par le Conseil d'Etat permettrait d'éviter ces écueils.

### II. L'évolution du statut et métiers du greffe

Le SJA est favorable à un recrutement et une formation uniques pour les agentes et agents des greffes relevant d'une même catégorie ce qui favoriserait la mise en place d'un réseau et d'une culture de corps spécifique aux juridictions administratives.

Cette formation devrait logiquement être placée sous l'égide du CFJA, et permettrait de leur offrir, grâce à une formation de plusieurs semaines au lieu de quelques jours seulement comme c'est le cas actuellement dans les meilleures hypothèses, une meilleure connaissance de la procédure administrative contentieuse et du fonctionnement des juridictions administratives.

Pour la réflexion à mener sur les fonctions, les pistes ouvertes par le rapport Le Pors de 2003 peuvent servir de guide à une refonte du statut du greffe.

La proposition du rapport est celle de corps "typisés" ancrés dans les corps existants du CE qui le sont déjà : corps administratifs et techniques de différentes catégories. Cette structuration devrait s'accompagner d'une redéfinition des missions et des emplois correspondant aux différents corps.

Télérecours et les modifications majeures du métier de greffe que cette réforme induit militent pleinement en faveur d'une réflexion sur les métiers de greffe et pour la confection de nouvelles fiches de poste.

La place des assistants et assistantes mérite aussi d'être repensée et il convient également de permettre au personnel de greffe d'accéder à des débouchés au sein des corps de la catégorie A.

Par ailleurs, ainsi que le relève le rapport de la MIJA sur l'aide à la décision, les agent(e)s des greffes et particulièrement celles et ceux de catégorie B ou de catégorie C souhaitant évoluer professionnellement sont souvent sous employés par rapport à leur potentiel. Les volontaires pourraient ainsi, sous réserve de bénéficier d'une formation adaptée, se voir confier des tâches d'aide à la décision de façon plus fréquente. Cela leur permettrait d'être davantage valorisés et associés à l'activité juridictionnelle.

Mieux formés et libérés de tâches routinières grâce à la dématérialisation, les personnels de greffe pourraient pleinement exercer des fonctions d'aide à l'instruction et d'aide à la décision au-delà de la rédaction des projets d'ordonnances de désistement, de non-lieu, ou d'irrecevabilité manifeste. La valorisation du métier de greffier pourrait sans doute faciliter leur accès aux fonctions de magistrat, que ce soit par la voie du concours interne ou du tour extérieur, ce qui contribuerait à son attractivité.

Une plus grande mobilité interne devra également être envisagée : les postes et le déroulement des carrières pourraient être plus variés et donc plus attractifs. De même des postes de débouchés au Conseil d'Etat, facteur de motivation et d'unification de l'ordre administratif, pourraient être identifiés.

A cet égard, la MIJA, a été chargée, en mars 2021, de mener un travail d'analyse et de prospective sur les métiers du greffe. Ces travaux, qui devront porter sur l'organisation, le fonctionnement et les compétences du greffe, apporteront sans doute des pistes de réflexion intéressantes auxquelles le SJA entend contribuer. Il est en tout cas impératif de demander au Conseil d'Etat d'engager une réflexion d'ensemble sur le contenu des missions incombant aux greffiers et agents de greffe, ainsi que sur leurs perspectives de carrière. De ces évolutions découleront nécessairement les modalités de leur recrutement et des actions de formation dont ils doivent et devraient bénéficier.

**En conséquence, le Congrès mandate le conseil syndical pour :**

- œuvrer au rattachement statutaire du greffe à la juridiction administrative ;
- obtenir qu'une formation initiale de qualité soit dispensée aux agents et agentes de greffe par le CFJA ;
- œuvrer à la professionnalisation du greffe et permettre aux personnels de greffe qui le souhaitent d'exercer des missions d'aide à l'instruction et d'aide à la décision, en complément de leurs missions actuelles ;
- demander au CE d'engager une réflexion d'ensemble sur le contenu des missions incombant aux greffes et agents de greffe ainsi que sur leurs perspectives de carrière.



## 8. Pour ouvrir l'horizon européen de la justice administrative

L'Europe revêt une importance croissante pour la justice administrative, qui ne résulte pas uniquement du développement du droit européen et de la place prise par la protection des droits fondamentaux. Chaque magistrature française et chaque magistrat français est également, au quotidien, un juge européen.

Les dernières années ont cependant connu une remise en cause profonde de l'État de droit dans plusieurs États européens. Certains gouvernements à caractère populiste cherchent à antagoniser la justice afin de remettre en cause son indépendance. Ces événements ont suscité un mouvement de solidarité parmi les magistrats européens. Ils ont également conduit au renforcement du cadre conceptuel et juridique visant à protéger l'État de droit en Europe. Ce cadre coïncide très largement avec les objectifs poursuivis par le SJA concernant l'indépendance des juridictions administratives et le statut des magistrats administratifs.

En matière européenne, le Conseil d'Etat s'en tient pour l'heure à une politique du vide à l'égard des tribunaux administratifs et des cours. La Délégation des relations internationales n'associe pratiquement pas les magistratures et magistrats administratifs à ses actions. Alors que la formation est une question centrale, le CFJA est également très en retrait, et même très en retard au regard de ce qui existe par ailleurs. Par ailleurs, le réseau européen de justice (Cour européenne des droits de l'homme et Conseil de l'Europe) est piloté par la juridiction judiciaire, avec la conséquence que les magistrats administratifs ne sont pas informés des formations de ce réseau.

Le SJA peut pour sa part s'appuyer depuis 2000 sur la Fédération européenne des juges administratifs (FEJA – AEAJ en anglais), dont il est membre fondateur.

Ces motifs conduisent le Congrès à mandater le conseil syndical en vue d'ouvrir la justice administrative sur son environnement européen, selon quatre principaux axes.

En premier lieu, il entend poursuivre le partenariat avec la FEJA en maintenant l'adhésion à cette Fédération et en soutenant le développement et les activités de celle-ci.

En deuxième lieu, le SJA est favorable à la mise en place d'une formation européenne des magistrats administratifs. Concrètement, cela se traduirait par un élargissement du catalogue du CFJA aux questions européennes au niveau de la formation initiale et de la formation continue. Les séminaires organisés par la FEJA et les institutions reconnues (Réseau européen de formation judiciaire, Institut universitaire européen, Académie de droit européen, EASO...) devraient figurer dans le catalogue CFJA, et la participation des magistratures et magistrats à ces événements devrait être encouragée et facilitée.

En troisième lieu, le SJA entend intégrer la dimension européenne à l'action syndicale notamment en s'appuyant ou se référant sur les éléments européens pouvant venir au soutien de ses actions. Cela signifie également le développement d'actions devant les instances européennes juridictionnelles (Cour européenne des droits de l'homme, Cour de justice de l'Union européenne) ou non juridictionnelles (Commission européenne, Conseil consultatif des juges européens).

Enfin et surtout, le SJA s'engage à promouvoir l'indépendance de la justice et l'État de droit en Europe et dans le monde. Ce qui implique notamment de s'engager avec toutes les organisations intéressées en vue de la défense d'un État de droit dans les pays où l'indépendance de la justice

est mise à mal, de participer et favoriser toutes actions de solidarité envers les magistrates et magistrats menacés et intervenir auprès des autorités françaises.

**Le Congrès mandate le conseil syndical pour :**

- poursuivre le partenariat avec la FEJA :
- assurer la formation européenne des magistrats administratifs :
- intégrer la dimension européenne à l'action syndicale :
- promouvoir l'indépendance de la justice et de l'Etat de droit en Europe et dans le monde.

## 9. Contre une gestion fondée uniquement sur des objectifs statistiques

Quoique l'objectif de modernisation de l'action publique consistant à placer la culture du résultat au cœur de l'action de l'État soit en lui-même légitime, il ne saurait en aucun cas conduire à apprécier les résultats des magistrates et magistrats sur la base d'indicateurs uniquement statistiques. Il y a à cela deux raisons très simples et qui tiennent, pour la première, à la garantie impérative de l'indépendance de la justice administrative et, pour la seconde, à l'exigence de qualité du service public de la justice administrative à laquelle le SJA a toujours été particulièrement attaché. Est-il nécessaire de rappeler qu'un bon magistrat n'est pas nécessairement celui qui « produit » le plus de décisions ? Par ailleurs, le recours accru à certains outils de procédure créés par le décret du 2 novembre 2016 dit décret « JADE », et notamment au rejet des requêtes par voie d'ordonnance, s'il s'accompagne d'un effet optique d'amélioration des performances, emporte potentiellement des conséquences fort dommageables en termes d'accès au juge et, en conséquence, de qualité du service de la justice administrative.

Depuis 2007, un « dialogue de gestion » s'est instauré entre le Conseil d'Etat, gestionnaire, et les juridictions administratives, officialisé par une circulaire du secrétaire général du Conseil d'Etat en 2009. Ce dialogue, qui porte notamment sur les projets pluriannuels de juridiction et se traduit par la tenue annuelle (à l'automne) de « conférences de gestion » entre les cheffes et chefs de juridiction et le secrétariat général du Conseil d'État à l'issue desquelles est déterminée une « lettre de cadrage » (fin janvier), est trop souvent l'occasion pour le gestionnaire de fixer à chaque juridiction des objectifs, très essentiellement statistiques et de « productivité », toujours plus contraignants d'une année sur l'autre, et trop souvent à moyens constants.

Il en va ainsi en particulier des statistiques relatives au nombre d'ordonnances rendues sur le fondement des deux derniers alinéas de l'article R. 222-1 du code de justice administrative, notamment pour rejeter des requêtes de première instance ou d'appel « dépourvues de fondement », ou des statistiques sur les propositions de médiation (quitte à proposer inutilement à la médiation des dossiers qui n'ont aucune chance d'aboutir) et les médiations ayant abouti à un accord.

Cette tendance doit être combattue avec d'autant plus de force qu'elle utilise des outils comparatifs de la situation des juridictions dont la pertinence est faible, dès lors notamment qu'ils ne tiennent pas compte des évolutions des effectifs en cours d'année et parfois même d'une année sur l'autre, ni d'ailleurs de la structure du contentieux de chaque juridiction. Ainsi, le délai moyen prévisible de jugement, lequel dépend de la structure des contentieux, ou le taux de couverture, lequel dépend du nombre des entrées par définition non maîtrisables, sont des indicateurs statistiques de productivité qui ne peuvent conserver la place centrale que le gestionnaire leur donne.

Dans la ligne des conclusions du rapport sur « l'information, la consultation et la concertation » (cf. recommandation n° 9), il conviendrait de définir dans le cadre du dialogue de gestion une stratégie de juridiction centrée sur des objectifs réalisables et non dépendant de facteurs extérieurs et d'engager une réflexion sur les modalités d'évaluation de la qualité du service public de la justice et du travail des magistrats afin de développer des outils de gestion qui pourraient s'ajouter aux outils statistiques.

Il est par ailleurs impératif que les objectifs assignés aux juridictions dans le cadre du dialogue de gestion avec le Conseil d'État, qui ne sauraient se réduire à la fixation d'indicateurs statistiques de productivité, soient connus des magistrat(e)s et de leurs représentant(e)s, afin d'« améliorer la

*confiance des magistrats dans les orientations qui leur sont fixées* » pour reprendre les termes du rapport du groupe de travail du CSTACAA consacré à « l'information, la consultation et la concertation ». Les résultats de l'enquête du « baromètre social » lancée par le CE en 2017 avaient en effet clairement montré la nécessité de restaurer la confiance entre les acteurs de la juridiction administrative et le gestionnaire, notamment par l'instauration de canaux de communication et de concertation adaptés, formalisés et reposant sur la transparence de l'information. Les résultats du baromètre social de 2021 nous confortent dans l'idée qu'il est impératif d'améliorer cette question de transparence et d'information pour recréer un climat de confiance.

Il importe à ce titre, d'une part, que le CSTACAA soit informé chaque année, en amont des conférences de gestion, des orientations générales qui y présideront, et que son rôle soit renforcé en matière de répartition des effectifs (juges et greffes) entre les juridictions afin de s'assurer qu'ils sont bien en adéquation avec les objectifs assignés.

Dans le prolongement du rapport du groupe de travail du CSTACAA consacré à « l'information, la consultation et la concertation », il importe, d'autre part, de veiller à ce que les chefs et cheffes de juridiction présentent aux magistrats les objectifs assignés et les moyens alloués par les lettres de cadrage définies à l'issue des conférences de gestion, et qu'ils leur communiquent régulièrement des « synthèses utiles » des statistiques de la juridiction, par exemple dans le cadre d'une assemblée générale. Il est utile de se référer notamment à l'article de D. Moreau, alors secrétaire général adjoint au Conseil d'Etat « Contractualisation et mode de gestion de la juridiction administrative » (RFDA 2018, P227), qui rappelle l'importance de l'information et de la transparence.

A l'heure actuelle le nombre de magistrats dans les juridictions est déterminé principalement voire uniquement en fonction du nombre de requêtes enregistrées, une chambre étant considérée comme pouvant traiter environ 1 000 requêtes par an.

Or les magistrat(e)s administratifs ont des obligations qui diffèrent du seul traitement des dossiers contentieux puisqu'ils doivent également assurer la présidence de commissions et une présence à des événements permettant le rayonnement de leur juridiction, dont le nombre augmente en fonction de celui des départements qui composent le ressort de leur juridiction.

Par ailleurs, dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique, de nombreux départs de magistrat(e)s en cours d'année sont à craindre, qui, lorsqu'ils n'ont pas été anticipés, contribuent à désorganiser les juridictions.

C'est pourquoi nous souhaitons que la répartition des effectifs des magistrat(e)s ne se fasse pas uniquement au regard d'objectifs statistiques et du nombre d'entrées par juridiction, mais qu'il tienne compte de leurs spécificités et notamment :

- des caractéristiques du ressort territorial des juridictions (taille de la juridiction, poids des commissions, présence ou non d'un centre de rétention etc.);
- et du très fort turn-over qui existe dans certaines et qui va vraisemblablement s'étendre à de nouvelles juridictions et s'amplifier avec les conséquences de la réforme de la haute fonction publique.

Nous demandons également que pour faire face aux départs hors du corps qui vont se multiplier dans les prochaines années et aux risques de désorganisations qui en découlent, le Conseil d'Etat prévoient des postes de magistrats en surnombre dans les juridictions comportant un nombre

élevé de magistrats et dans celles où des collègues ont fait part de leurs velléités à partir en mobilité ou en détachement.

**Le Congrès mandate le conseil syndical :**

- pour combattre toute gestion uniquement fondée sur des objectifs statistiques de productivité et pour relativiser l'importance d'indicateurs statistiques dont le résultat dépendrait non pas uniquement du travail accompli dans les juridictions, mais en tout ou partie de facteurs extérieurs non maîtrisables (comme le nombre des entrées) ;
- pour œuvrer à ce que le dialogue de gestion entre les juridictions et le gestionnaire s'accompagne d'un renforcement du rôle du CSTA en matière de répartition des effectifs, répartition qui doit être en rapport réaliste avec les objectifs assignés aux juridictions ;
- pour œuvrer à ce que les magistrates et magistrats soient régulièrement tenus informés des statistiques synthétiques de leur juridiction et que leur soient systématiquement présentés les objectifs assignés et les moyens alloués à leur juridiction à l'issue des conférences de gestion.
- pour veiller à ce que la répartition des effectifs des magistrat(e)s ne se fasse pas uniquement au regard d'objectifs statistiques et du nombre d'entrées par juridiction, mais qu'il tienne compte de leurs spécificités et notamment des caractéristiques du ressort territorial des juridictions et du très fort turn-over.

## **10. Pour une évaluation sincère et une politique effective de réduction de la charge de travail et pour l'amélioration des droits en matière d'organisation des temps de travail et de repos**

Il est impératif de concilier la liberté d'organisation qui est la nôtre et un accès effectif au repos, notamment en permettant à chacune et chacun de faire valoir effectivement ses droits légaux, qui ne sauraient être hypothéqués par la charge de travail.

Face à ce constat, il est donc nécessaire de repenser notre organisation de travail de manière à rendre la charge de travail des magistrats plus raisonnable et garantir leur droit au repos.

### **I. Pour une évaluation sincère et une politique effective de réduction de la charge de travail**

La charge de travail des magistrates et magistrats demeure à un niveau particulièrement élevé, ce qui est d'autant plus préoccupant dans un contexte d'extension des compétences du juge administratif et de complexification de son office, charge qui doit, au demeurant, s'apprécier en tenant compte des importantes difficultés posées par le contexte sanitaire.

L'enquête menée par le SJA au cours du printemps 2019 atteste de la persistance, voire de l'aggravation, du malaise des magistrats confrontés à une augmentation de leur charge de travail et à une dégradation de leurs conditions de travail qui leur imposent trop souvent de sacrifier leur bien-être, leur temps libre et leurs congés pour continuer à rendre une justice de qualité.

Cette troisième enquête (après celles menées en 2012 et en 2015) à laquelle 587 magistrats ont répondu a révélé en particulier que :

- plus de 50 % des magistrats administratifs ne sont pas satisfaits de leurs conditions de travail ;
- 70 % d'entre eux estiment que leurs conditions de travail ont évolué négativement en cinq ans ;
- 46 % déclarent souffrir très régulièrement ou constamment des effets d'une surcharge de travail.

Ces constats sont malheureusement confirmés par les visites et temps d'échanges effectués dans les juridictions et les signalements provenant des sections syndicales.

Les résultats du dernier baromètre social traduisent une aggravation de la situation. Désormais 52% de magistrats sont insatisfaits de leurs conditions de travail (contre 44% en 2017). 54% des magistrats sont souvent ou très régulièrement stressés par leur travail, Parmi les facteurs de démotivation, la charge de travail excessive ressort à 70 % (parmi ceux qui disent être démotivés). C'est souvent le sens et l'intérêt du métier qui reste le principal facteur de motivation en dépit du reste. Si on additionne les points positifs, on trouve : 50 % d'occurrences positives (motivé, confiant et optimiste) et 119 % négatifs (épuisé, démotivé, perplexe, anxieux ou inquiet, sceptique).

Le SJA refuse la dégradation de la justice administrative, et prône une charge de travail raisonnable pour les magistrates et magistrats. C'est en effet à cette seule condition qu'une justice de qualité est possible, et que le bien-être de tous est préservé.

Les raisons de l'augmentation de la charge de travail sont connues : un accroissement structurel des entrées contentieuses (y compris des référés), une politique de recrutement insuffisante, l'objectif assigné de productivité sans égard pour la qualité de la justice rendue, la performance statistique attendue des chefs de juridiction, la multiplication des procédures dérogatoires (notamment en matière de droit des étrangers mais aussi de contentieux sociaux et d'urbanisme), un accroissement du degré moyen de complexité des dossiers en stock, compte tenu du recours accru aux ordonnances pour le traitement des dossiers les plus simples et de la création de chambres ou de pôles dédiées aux contentieux volumineux, et l'existence persistante des chambres à 3 rapporteurs.

Si le gestionnaire avait confié à la MIJA une réflexion sur la mesure de la charge de travail, constatant un sentiment profond et général d'usure, la multiplication des audiences notamment de juge unique et des charges administratives complémentaires, les suites données à cette mission ont été décevantes. Notamment, les expérimentations sur l'individualisation des objectifs pour chaque juridiction sans aucune référence à une norme nationale n'ont pas été de nature à répondre à la charge de travail, voire l'ont aggravée pour un nombre non négligeable de magistrates et magistrats affectés dans les juridictions concernées.

À l'aune de ces expérimentations hasardeuses, le SJA ne peut que s'opposer derechef aux tentatives de suppression de la norme comme il l'a invariablement défendu par le passé. La suppression de la norme ne conduirait en effet qu'à une augmentation rampante de la productivité demandée et à des inégalités structurelles entre les magistrats qui ne seraient ni justifiées par l'intérêt du service ni par les aptitudes des intéressés.

Le SJA est favorable au maintien de la norme dite « Braibant », qui, malgré ses imperfections, demeure la seule référence en matière de charge de travail qui reste objective et protectrice. Le SJA rappelle que si une pondération doit se faire, elle doit l'être, en fonction de la difficulté des dossiers, à la hausse uniquement. Elle doit également tenir compte des autres activités exercées par les magistrats (commissions non rémunérées, missions de référent(e)s et autres activités annexes non rémunérées). À défaut, un référentiel national doit s'appliquer pour un calcul harmonisé de la charge de travail.

Dans cet esprit, le SJA défend le maintien de la réduction par moitié de la charge de travail des collègues durant les six premiers mois de leur première affectation. Il propose aussi d'adapter ce dispositif de réduction temporaire de la charge de travail à celles et ceux qui sont affectés à un nouveau contentieux ou, pour la première fois, en cour administrative d'appel ou qui retrouvent des fonctions juridictionnelles à l'issue d'une longue période d'absence (mobilité, détachement, disponibilité etc.).

En outre, une circulaire, du 10 mai 2017, relative à la prise de fonctions lors des mutations, prévoit que la magistrate ou le magistrat partant ne doit préparer au cours de l'été, que des dossiers pour sa juridiction d'accueil et non plus pour sa juridiction d'origine, pour éviter ce que l'on a appelé le

système de la « double taxation ». Mais même cet acquis doit être relativisé, compte tenu des contraintes récurrentes liées à la tenue des permanences d'été dans les tribunaux administratifs et de la programmation du travail très en amont en cour. Pour que cette instruction soit véritablement un progrès, il serait nécessaire que les affectations soient effectives à compter du 15 juillet ou que soit généralisée la pratique selon laquelle les magistrates et magistrats passant de TA en CAA ou reprenant des fonctions de rapporteur après avoir exercé celles de rapporteur public sont dispensés d'une ou deux audiences à la rentrée judiciaire.

Ensuite, le SJA demande un retour de principe à la composition classique des chambres à deux rapporteurs dans les tribunaux et à deux rapporteurs et un président assesseur dans les cours. Cette règle pourrait être mise en œuvre de façon harmonisée dans l'ensemble des juridictions sans préjudice de la possibilité de maintenir dans certains tribunaux administratifs un volant de magistrats supplémentaires et volontaires pour faire face à un accroissement temporaire d'une activité contentieuse ou à des départs, notamment en mobilité, en cours d'année. Il est également nécessaire que les stocks soient harmonisés entre les chambres pour permettre d'équilibrer les rôles.

Enfin, le SJA rappelle sa revendication constante d'une augmentation des moyens en personnel affectés à l'ensemble de la juridiction administrative.

Aussi, le SJA entend œuvrer auprès du secrétariat général du Conseil d'Etat, du ministère chargé du budget et du Parlement pour qu'un plan de recrutement supplémentaire de magistrats voit le jour. A nombre d'entrées égales et hors créations de postes au grade de président et créations liées à l'obligation de mobilité, ce plan aurait pour objet de créer au bout de 5 ans l'équivalent d'un poste supplémentaire de magistrat administratif pour chacune des juridictions suivantes : tribunaux administratifs, cours administratives d'appel et CCSP, soit 52 postes supplémentaires.

A ce titre, le recours aux seuls personnels d'aide à la décision ne peut et ne doit pas pallier le nombre insuffisant de magistrat(e)s. À cet égard, la tendance au développement désordonné de l'aide à la décision invite à engager une réflexion approfondie en vue de définir une doctrine de recrutement et d'emploi transparente, étant précisé que cette réflexion devra avoir comme postulat de départ celui selon lequel l'acte de juger demeure, dans ses différentes composantes, une prérogative exclusive du magistrat. Le SJA rejette, en tout état de cause, le principe même d'une substitution des emplois d'aide à la décision aux emplois de magistrat pour répondre à l'alourdissement de la charge de travail.

## **II. Pour l'amélioration des droits en matière d'organisation des temps de travail et de repos**

Il est impératif de concilier la liberté d'organisation qui est la nôtre et un accès effectif au repos, notamment en permettant à chacune et chacun de faire valoir effectivement ses droits légaux, qui ne sauraient être hypothéqués par la charge de travail.

Or, notre enquête 2019 sur les conditions et la charge de travail dans les juridictions administratives a révélé que plus de 80 % des magistrates et magistrats déclarent que leur charge de travail a un impact négatif sur leur vie privée, les collègues étant régulièrement contraints, pour rendre un travail de qualité, de trouver du temps de travail en réduisant le temps consacré à la vie privée. C'est ainsi que de nombreux magistrats et magistrates travaillent le soir et les week-



ends (40,5 % des répondants ont coché les deux réponses), mais également les soirs, week-ends et congés (28 % des répondants ont coché les trois réponses). Certains et certaines déclarent même avoir fait le choix d'un temps partiel en raison de difficultés à faire face à leur charge de travail...

Les résultats du baromètre social 2021 ne sont pas plus réjouissants, au contraire. Les magistrates et magistrats sont de plus en plus confrontés à l'impossibilité de concilier vie personnelle et vie professionnelle en raison d'une charge de travail incompatible avec le temps de travail, des horaires de travail insatisfaisants et un fort niveau de stress : 54% des magistrats sont « souvent » ou « très régulièrement » stressés par leur travail, deux tiers des magistrats estiment leur charge de travail incompatible avec leur temps de travail et ne sont pas satisfaits de l'équilibre vie privée – vie professionnelle. 45 % se déclaraient épuisés en fin d'année judiciaire 2021 !

Face à ce constat, il est donc nécessaire de garantir le droit au repos des magistrats, de prévoir une meilleure articulation entre la vie professionnelle et la vie privée et de limiter les discriminations pouvant découler des problématiques liées au temps de travail.

#### 1. La garantie du droit aux congés annuels et aux RTT

Les magistrates et magistrats ont théoriquement droit à 25 jours de congés et 20 jours de RTT par an, mais, puisqu'ils disposent d'une liberté dans l'organisation de leurs modalités de travail, ne « posent » pas ces jours. Ils sont réputés prendre chaque année 25 jours de congés et 12 jours de RTT, soit 37 jours et leur CET est crédité annuellement et automatiquement de 8 jours. Cette présomption ne correspondant toutefois pas à la réalité pour de très nombreux collègues.

Face à cet état de fait, le SJA sollicite la modification de la circulaire du 27 février 2013 afin que ce ne soient pas 8 jours (pour 1 ETP) qui soient automatiquement versés sur le CET chaque année, mais un nombre plus élevé, qui devrait à tout le moins, et dans un premier temps, être fixé à 12 jours, afin de correspondre davantage à la réalité des repos pris par les magistrates et magistrats.

Une autre option serait de solliciter la modification du régime du temps de travail des magistrates et magistrats, qui renonceraient à leur liberté d'organisation au profit d'un système de décompte des jours travaillés et de pose des jours de congés et d'autorisations d'absence. Si ce système aurait le mérite de la clarté et sans doute pour conséquence d'identifier les heures supplémentaires effectuées, il aurait l'inconvénient de la rigidité d'un système de décompte et de contrôle. Les réflexions sur la charge de travail et la « norme » n'étant pas achevés, cette revendication comporterait en outre le risque d'une disparition de tout référentiel de mesure de la charge de travail pesant sur les magistrates et magistrats. En outre un autre écueil pourrait voir le jour : il a été en effet constaté chez les magistrates et magistrats judiciaires, qui posent des congés, que nombre d'entre eux, n'arrivant pas à faire face à la charge de travail, sont conduits à poser des jours de repos dans le seul but d'être déchargés d'audience ou de permanence, pour pouvoir avancer sur leurs dossiers en souffrance, ce qui annihile leurs droits au repos.

En outre, le dispositif d'ARTT doit être modifié. Ce dispositif est largement sous-utilisé en cours d'année judiciaire compte tenu principalement des modalités drastiques permettant d'y recourir. Le SJA propose donc de modifier les textes réglementaires en vue d'assouplir notablement les modalités de pose des jours ARTT, principalement en supprimant le préavis de trois mois et la contrainte de les poser sur une période complète de deux semaines. Sauf nécessité de service, les magistrats devraient en effet pouvoir poser leurs jours ARTT à brève échéance – dont la durée ne saurait excéder quelques semaines – et, si tel est leur souhait, de manière fractionnée en fonction de leurs contraintes administratives, personnelles et familiales propres, et par compensation à due concurrence de leur charge de travail pour l'audience en cours de préparation.

Il conviendrait enfin de requérir que les magistrates et magistrats puissent déduire des dossiers correspondant aux jours fériés.

2. La prise en compte des autres dispositifs de congés et d'autorisations d'absence dans la détermination de la charge de travail et l'amélioration de la situation des magistrates et magistrats concernés

Le SJA a publié en 2020 la première édition du guide « magistrats administratifs : vos droits », qui traite notamment de temps de travail, des congés et du dispositif d'aménagement de la réduction du temps de travail. Ce guide rappelle notamment les règles relatives aux autorisations d'absence et congés pour des motifs personnels ou familiaux ou pour les fêtes religieuses ainsi qu'aux arrêts maladie.

Trop souvent, ces droits ne sont pas mis en œuvre de sorte qu'en cas de maladie ou d'évènement particulier, le droit au repos est « gagé » sur l'avance prise ou sur un effort de productivité supplémentaire à venir et n'est dès lors pas garanti.

Il est révélateur que le gestionnaire n'ait pendant longtemps adopté aucune instruction générale sur ces questions, à l'image de ce que peut prévoir une convention collective dans le secteur privé s'agissant des cadres rémunérés au forfait jour, définissant exactement ce que l'on entend par temps de travail.

De même, il est significatif que le dernier bilan social des magistrates et magistrats ne fasse apparaître, à la rubrique temps de travail, que deux sous-chapitres consacrés d'une part au temps partiel et d'autre part à l'utilisation des comptes épargne-temps. On aurait pu attendre d'un service gestionnaire féru d'indicateurs qu'il cherche à quantifier le temps de travail des magistrates et magistrats !

Des avancées ont néanmoins été obtenues.

Dans le cadre du groupe de réflexion relatif aux « modalités d'exercice par les magistrats des congés liés à la parentalité », le SJA a obtenu que soient énoncées des règles claires de conciliation entre vie professionnelle et parentalité avec la circulaire, datée du 9 mars 2020 (aménagement de la charge de travail, conditions de retour en juridiction à la suite d'un congé maternité, possibilité de poser des jours ARTT, promotion du congé de paternité et d'accueil de l'enfant).

Le protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la juridiction administrative prévoit de nombreuses mesures allant dans le sens d'une meilleure articulation entre vie professionnelle et vie personnelle, plus particulièrement dans son axe 2 (charte du temps, sensibilisation à l'équilibre des temps de vie, information sur les dispositifs existants en matière de congés et de droits pour les parents, les aidantes et aidants familiaux, droit au report des congés légaux non pris etc.).

Il conviendra de veiller à qu'elles soient réellement mises en œuvre et ne restent pas au stade de la déclaration d'intention et que certaines d'entre elles (droit au report des congés légaux en cas de congé maternité) soient étendues à d'autres formes de congés.

Le SJA demande que ce protocole permette de promouvoir une culture managériale plus respectueuse de la vie personnelle et affirmant le droit à la déconnexion.

Le SJA poursuit donc résolument son action afin que soient conciliés la liberté d'organisation des magistrats et un accès effectif au repos, notamment l'exercice effectif des droits légaux au repos qui ne doivent en tout cas pas être tributaires de la charge de travail ou de l'état des stocks de la juridiction.

### **Le Congrès mandate donc le conseil syndical :**

*En ce qui concerne la réduction de la charge de travail :*

- pour exiger du gestionnaire des actions concrètes en vue de ramener la charge de travail des magistrats à un niveau acceptable permettant d'exercer leurs fonctions juridictionnelles dans des conditions satisfaisantes ;
- pour le maintien de la norme Braibant, avec une pondération à la hausse en raison de la complexité et/ou de la longueur d'un nombre croissant de dossiers, et un droit à la décharge automatique pour tenir compte des sujétions liées notamment aux permanences, commissions, formations et autres activités annexes non rémunérées ;
- pour obtenir la réduction de moitié de la charge de travail, pendant une durée raisonnable, au bénéfice des magistrates et magistrats affectés à un nouveau contentieux ou pour la première fois en appel, ou revenant en juridiction après une absence professionnelle ou personnelle, le temps pour eux d'être pleinement opérationnels ;
- pour obtenir le retour à la composition « classique » des chambres tant dans les tribunaux que dans les cours en réintroduisant un second mouvement annuel de mutation des conseillers et premiers conseillers, ou à tout le moins une exécution complémentaire du mouvement ;
- pour obtenir le recrutement de magistrats nouveaux, notamment à la suite de chaque réforme législative ou réglementaire engendrant un risque d'augmentation du contentieux et de la charge de travail.

*En ce qui concerne le respect des droits au repos :*

- pour demander une meilleure prise en compte du droit aux congés légaux et ARTT et pour réformer le dispositif d'ARTT en vue d'en accroître la dotation, d'en assouplir les modalités d'utilisation et d'en garantir son usage effectif pour l'ensemble des magistrates et des magistrats, quelles que soient leurs fonctions au sein de la juridiction ;
- demander que les magistrates et magistrats puissent déduire des dossiers correspondant aux jours fériés ;
- veiller à l'application, dans les meilleurs délais, du protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle et à la garantie effective du droit aux divers congés et autorisations d'absence ;
- exiger le respect dans les juridictions d'une semaine « sanctuarisée » à chaque période de vacances scolaires permettant aux magistrats qui le souhaitent de pouvoir poser une semaine de congés dans ces périodes ;
- promouvoir une culture managériale plus respectueuse de la vie personnelle et affirmant le droit à la déconnexion.



## 11. Pour un droit moins complexe et une justice égale pour tous

Le droit et les procédures applicables devant les juridictions administratives sont marquées par un mouvement de complexification et, trop souvent, de rupture d'égalité entre les justiciables, dans un contexte de bouleversement des compétences habituelles du juge administratif.

### 1. Pour une simplification du droit et des procédures

La complexification du droit et les réformes successives, notamment dans certaines matières comme le droit des étrangers, le contentieux des aides sociales ou le droit de l'urbanisme, se traduisent non seulement par des jugements de plus en plus longs et complexes, mais aussi par la nécessité, à chaque nouvelle réforme, d'adresser des demandes d'avis au Conseil d'État afin de clarifier l'application des nouvelles dispositions. L'ordonnance du 16 décembre 2020 ayant modifié la numérotation du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est quant à elle venue ajouter à la confusion et à l'absence de lisibilité de ce droit.

Cette complexification du droit et ces réformes successives ont pour conséquence une charge de travail accrue pour les magistrats, le temps nécessaire pour traiter un dossier s'accroissant alors que la norme ne baisse pas et que les dossiers plus simples sont « siphonnés » par le recours accru aux ordonnances, à l'aide à la décision et au juge unique. Les réformes successives demandent en outre un temps d'appropriation et de formation supplémentaire pour les magistrats et contribuent à l'empilement de normes successives et parfois contradictoires.

Elles sont également délétères pour le justiciable, l'intelligibilité et l'accessibilité de la loi s'en trouvant amenuisées.

Cette complexification s'ajoute, au fil des réformes successives, à une multiplication des règles contentieuses spéciales : délais de recours et de jugement spécifiques, contentieux relevant en premier ressort des cours administratives d'appel (par exemple en matière d'aménagement commercial), suppression de l'appel au profit du recours en cassation, parfois selon des critères extrêmement complexes (on pense aux autorisations d'urbanisme, dont le contentieux, après le jugement de première instance, relève directement de la cassation en zone tendue mais de l'appel en zone non tendue), création de procédures de régularisation au maniement délicat...

Ce phénomène est flagrant en contentieux des étrangers : depuis les réformes du droit d'asile et du droit des étrangers, on dénombre au moins 4 délais de recours et 6 délais de jugement différents, qui varient selon la nature des décisions et se combinent entre eux mais également avec d'autres variables comme la formation de jugement compétente, le droit à un interprète et un avocat commis d'office, le caractère suspensif de la demande d'aide juridictionnelle sur le délai de recours...

Ces règles de procédure contentieuse spéciales sont préjudiciables tant pour le justiciable, qui ne bénéficie pas des mêmes garanties selon la nature de la décision qu'il attaque et fait face à un maquis de règles si complexe qu'il en résulte une atteinte au droit à un recours effectif, que pour les juridictions, qui doivent mettre en place des organisations baroques pour tenter de respecter les nombreux délais de jugement auxquelles elles sont contraintes et doivent parfois faire face à des erreurs de « fléchage » des dossiers vers la formation de jugement compétente, les décisions attaquées étant parfois difficiles à interpréter (OQTF 6 semaines notamment).

La multiplication des délais de jugement contraints, qui sont de fait difficiles à tenir pour des motifs souvent indépendants du juge (permis modificatif délivré, médiation en cours...), est en outre un phénomène qui s'auto-entretient : un effet d'éviction est en effet observé sur les contentieux ne faisant pas l'objet de délais de jugement spécifiques, ce qui incite le législateur à prévoir de nouveaux délais spéciaux pour ces contentieux, comme on peut l'observer dans le contentieux des autorisations d'urbanisme.

Le SJA, rédacteur d'un [livre blanc](#) sur le sujet, est porteur d'une proposition de simplification du contentieux des étrangers, d'ailleurs plus ambitieuse que celle retenue par le rapport du groupe de travail présidé par J.-H. Stahl remis au Premier Ministre en 2020, et dont la traduction par un véhicule normatif des propositions qu'il contient se fait toujours attendre. Le SJA s'oppose fermement à l'instauration de règles de procédure contentieuses spéciales, en particulier en ce qui concerne les délais de recours et de jugement. Il souhaite que soit mis un terme aux réformes à répétition, notamment en matière de contentieux des étrangers. Enfin, il rappelle son attachement à l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'accessibilité de la loi et à la qualité des textes législatifs et réglementaires, qui est nécessaire à leur bonne compréhension par le justiciable et à leur application harmonisée par les juridictions.

Parallèlement, les derniers chiffres concernant le taux d'exécution de nos décisions en matière d'éloignement sont accablants. À titre d'exemple, selon les chiffres du ministère de l'intérieur, entre janvier et juillet 2021, la justice a « validé » 7 731 obligations de quitter le territoire français pour des Algériens, mais seulement 22 ressortissants algériens ont effectivement été éloignés.

La machine judiciaire tourne à plein pour donner l'apparence d'une efficacité qui est totalement dé-corrélée de la réalité. Les moyens humains sont hors de proportion avec les résultats obtenus et le sentiment d'inutilité du magistrat est à son paroxysme.

Nous demandons donc de mettre en place une réforme qui conditionnerait l'adoption par l'administration de mesures d'éloignement aux perspectives réelles d'un tel éloignement.

## 2. Pour la préservation d'une égalité de procédure entre les justiciables

On assiste à une différenciation de plus en plus importante du traitement des contentieux : juge unique ou collégial, jugement susceptible d'être frappé d'appel ou rendu en premier et dernier ressort, avec rapporteur public ou sans, procédure spéciale pour le droit au logement opposable et les contentieux sociaux, procédure et délais à la carte en matière de contentieux de l'urbanisme ou de contentieux des étrangers, etc.

De manière plus récente mais tout aussi problématique, on assiste aussi à l'attribution de plus en plus fréquente aux cours administratives d'appel de compétences de première instance sous le seul argument de la « bonne administration de la justice ».

Le principe d'égalité de traitement des requêtes et des justiciables est ainsi mis à mal.

Au fur et à mesure de réformes conjoncturelles engagées par différents départements ministériels sans vision d'ensemble, on se dirige vers une justice administrative à plusieurs vitesses, difficilement lisible pour les justiciables, qui, outre qu'elle rend nécessaire une réorganisation fréquente du travail en juridiction, pose question au regard de l'indépendance même de la juridiction administrative vis-à-vis du pouvoir politique et des lobbies.

Face à ce constat, le SJA entend mener toute action nécessaire pour lutter contre le traitement différencié des dossiers sans nécessité avérée.

Il entend notamment rappeler avec force le principe posé par l'article L. 311-1 du code de justice administrative selon lequel « *Les tribunaux administratifs sont, en premier ressort, juges de droit commun du contentieux administratif (...)* ».

Il entend enfin rappeler son opposition à toute nouvelle suppression de l'appel et extension de la dispense de conclusions à de nouveaux contentieux. De telles mesures ne sauraient servir à réguler la masse des contentieux à traiter et la charge de travail pesant sur les juridictions, situation à laquelle la seule réponse valable ne peuvent être que des créations de postes de magistrats.

### 3. Contre la dévolution de compétences nouvelles qui ne relèvent pas de l'office du juge administratif

Dans le cadre de l'état d'urgence « antiterroriste » décrété en novembre 2015, puis de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, le juge administratif s'est vu confier de nouvelles compétences, au premier rang desquelles le contrôle de la légalité des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance prononcées contre des personnes « *à l'égard desquelles il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics* ».

Une évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel a rendu possible l'attribution de compétences « para-pénales » au juge administratif, au prix de distinctions subtiles (cf. la décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015) et en abandonnant l'objectif de constitution de blocs de compétence clairs entre les deux ordres de juridiction. Le juge administratif se trouve conduit à examiner le bien-fondé de mesures de police administrative qui sont en réalité plus proches de mesures de police judiciaire que d'actes administratifs.

Si le juge administratif a prouvé qu'il pouvait être un juge des libertés tout aussi compétent que le juge judiciaire, sa célérité ne doit pas conduire à lui confier des contentieux supplémentaires qui ne devraient pas lui incomber, avec un effet d'éviction sur les dossiers moins urgents, au seul motif du souhait d'une justice rapide.

#### **Le Congrès mandate le conseil syndical :**

*en ce qui concerne la simplification du droit et des procédures :*

- pour lutter contre toute réforme conduisant à une nouvelle complexification du droit et des procédures applicables, pour veiller à la qualité légistique des textes et œuvrer à la traduction concrète des propositions de simplification des règles de procédure contentieuse spéciales applicables en matière de droit des étrangers ;

*en ce qui concerne l'égalité de traitement des justiciables :*

- pour lutter contre toute réforme qui aboutirait à créer un traitement différencié des requêtes qui ne serait pas objectivement justifié, s'opposer à toute nouvelle suppression de l'appel et extension de la dispense de conclusions à de nouveaux contentieux ou à des transferts de compétence de premier ressort aux cours administratives d'appel ou au Conseil d'État et

combattre les incitations à faire un usage excessif des ordonnances du 7° et du dernier alinéa de l'article R.222-1 du CJA ;

*en ce qui concerne les nouveaux contentieux confiés au juge administratif :*

- pour lutter contre la dévolution de compétences nouvelles qui ne relèvent pas de l'office du juge administratif.



## 12. Pour des rôles clairement définis au sein des formations de jugement

Une formation de jugement, une chambre, est en soi une petite communauté juridictionnelle. Il est essentiel qu'il y règne la cohésion, l'entente et la collaboration. Il en va de l'efficacité du service rendu mais aussi du bien-être au travail des magistrats et agents de greffe. Le président de chambre, en sa qualité de chef d'équipe, doit garantir le bon fonctionnement de la chambre. Les conditions d'exercice des missions de chacun doivent également tendre à ce bon fonctionnement.

### 1. Le principe des chambres à deux rapporteurs et l'accompagnement des perturbations liées aux départs en mobilité

Tout d'abord il convient de revenir, dans toutes les juridictions où cela est matériellement possible, à des chambres à deux rapporteurs, sans compter, pour les Cours, le président-asseur. Au-delà de ce nombre, le rôle de révision du président de chambre, ou éventuellement du président-asseur, ainsi que les fonctions dévolues au rapporteur public ne peuvent plus être remplis dans des conditions acceptables.

Dans certaines juridictions, les chambres à trois rapporteurs sont trop nombreuses, certaines ayant fictivement « fermé » des chambres dont elles disposent pourtant statutairement, au prétexte d'anticiper les départs en cours d'année. Les mouvements de départs et d'arrivées, que connaissent toutes les juridictions, ne sauraient justifier un alourdissement de la charge de travail des collègues restant dans la juridiction durant toute l'année judiciaire. Ceci d'autant qu'avec les effets de la récente réforme de la haute fonction publique et l'instauration d'une double obligation de mobilité statutaire, les départs en mobilité vont entraîner une désorganisation du fonctionnement des chambres, laquelle aura deux conséquences déjà anticipables : une perte de productivité des chambres affectées par ces départs, et surtout un surcroît de charge de travail pour les magistrates et magistrats restant en poste.

Le SJA restera dès lors attentif et mobilisé, d'une part, pour que le mouvement de retour aux chambres à deux rapporteurs s'effectue dans toutes les juridictions, d'autre part pour que la répartition des moyens opérée par le gestionnaire tienne compte, au plus près des réalités, des modifications induites par les départs en mobilité (lesquels ne seront pas tous compensés par des retours concomitants).

### 2. La réaffirmation de l'importance de la collégialité

Le SJA considère que l'essence du travail juridictionnel dans les juridictions administratives réside dans l'échange et l'élaboration collégiale de la solution juridique. Outre que la présence régulière des magistrates et magistrats dans les juridictions est essentielle à cet égard, la collégialité implique également, premièrement, que les dispositifs d'aide à la décision soient maîtrisés afin de ne pas devenir un substitut au travail des magistrats, deuxièmement, que l'application de dispenses de conclusions des rapporteurs publics soit limitée (cette dispense ne saurait être décidée sans examen du dossier ni n'avoir pour but que d'accroître le nombre de décisions rendues), et troisièmement que la révision des projets d'arrêts et de jugements demeure une étape essentielle pour une justice de qualité, alors même que les tâches spécifiques incombant aux présidents de chambre ont tendance à s'alourdir (référés notamment mais aussi encadrement des aides à la décision, représentation, etc.). En ce qui concerne le cas plus particulier des présidents-asseurs en CAA, l'exercice de la fonction de réviseur est essentielle pour les préparer à l'exercice des fonctions de président de chambre, de sorte qu'il est

indispensable qu'ils puissent assurer la présidence des formations de jugement à raison d'au moins une audience par trimestre.

Pour que ce travail de révision soit assuré de manière satisfaisante, il importe :

- que le réviseur dispose du temps nécessaire pour effectuer la révision des dossiers, sans avoir à assumer concomitamment le travail de rapporteur ou la rédaction d'ordonnances de toutes sortes ;
- que la majeure partie des dossiers soit traitée en audience collégiale, avec révision.

C'est également la raison pour laquelle le SJA propose la création de postes de présidents sans chambre, par exemple dédiés au traitement des référés, dans le but de soulager les présidents de chambre d'une partie de leurs tâches. La création de postes de présidents de chambre dans les plus petits tribunaux administratifs, afin de permettre aux chefs de juridiction de se consacrer à leurs fonctions permettrait également une meilleure répartition des tâches et à cet égard, le SJA se félicite que sa revendication tendant à la création de postes de vice-président dans les TA de trois chambres ait été entendue et fasse l'objet d'un accord de principe de la part de Bercy pour 2022.

### 3. Le rôle des rapporteurs publics

Le SJA relève que l'introduction de la possibilité de dispense de conclusions n'est pas allée sans travers. Il apparaît notamment que, dans certaines juridictions, l'enrôlement d'un nombre excessif d'affaires conduit à ce que les rapporteurs publics ne soient plus en mesure de regarder les dossiers pour lesquels ils seront dispensés de prononcer leurs conclusions. Il arrive même que des rapporteurs publics ne se déplacent pas en salle d'audience ou soient incités à n'être pas présents, alors que l'article R. 732-1-1 du code de justice administrative ne les dispense que de « prononcer » leurs conclusions. Le SJA regrette cette pratique, qui tend à banaliser l'absence de conclusions dans certaines matières, et porte le risque d'une suppression à terme de la fonction.

Le SJA appelle de ses vœux que les réformes procédurales telles que la dispense de conclusions des rapporteurs publics ne se multiplient pas et ne se substituent pas aux nécessaires créations de postes supplémentaires pour faire face à l'augmentation du nombre des entrées contentieuses.

### 4. Le rôle des rapporteurs

Outre sa mission de rédaction de projets de jugement accompagnés des explications permettant d'éclairer la chambre quant à la solution proposée, le rapporteur a également pour mission de mener l'instruction du dossier, laquelle fait pleinement partie de la fonction de juger. Cette dernière mission est clairement consacrée par le code de justice administrative, tant devant les tribunaux administratifs (articles R. 611-9 et R. 611-10) que devant les cours administratives d'appel (articles R. 611-16 et R. 611-17). Le SJA souhaite que les rapporteurs disposent d'un temps suffisant pour instruire convenablement les dossiers.

L'exercice des missions du rapporteur peut s'appuyer sur les différents dispositifs d'aide à la décision (stagiaires, assistants de justice, assistants du contentieux, juristes assistants...) et doit se faire en collaboration avec le greffe de sa chambre.

Néanmoins, il n'est pas envisageable que le rapporteur ne devienne qu'un maillon en bout de chaîne, confiné au rôle de producteur de rapports sur des dossiers triés, prétraités et déjà enrôlés. Outre que les rapporteurs doivent conserver la maîtrise de leurs dossiers (notamment en les instruisant), le développement de l'aide à la décision ne doit en aucun cas servir de prétexte

pour augmenter leur charge de travail. Un dossier traité par un assistant nécessite en général un travail de révision approfondi ainsi que des échanges avant l'élaboration de la solution finale, sans compter le temps qu'implique la formation des différents personnels d'aide à la décision, qui n'ont vocation à travailler pour la juridiction que sur des périodes relativement courtes.

Le SJA entend donc défendre le respect des textes garantissant le rôle du rapporteur dans l'instruction des dossiers qui lui sont attribués ainsi que dans leur enrôlement, en concertation avec le rapporteur public et le président de chambre.

Enfin, en ce qui concerne l'articulation du rôle du rapporteur et du président de chambre, ce dernier doit assurer la bonne formation des rapporteurs, notamment à la rédaction des jugements et arrêts, ce qui implique de se rendre disponible. La charge de travail doit être équitablement répartie au sein des magistrats de la chambre, un transfert de charge indu ne pouvant *in fine* qu'être un facteur de démotivation des rapporteurs. Si une délégation de certaines tâches incombant au président de chambre (ordonnances, référés) peut dans certains cas participer à la responsabilisation du rapporteur, cette délégation ne peut qu'avoir lieu en toute concertation entre les intéressés et dans le respect d'une charge de travail raisonnable du rapporteur, notamment si aucune décharge de dossiers n'est prévue en contrepartie de cette tâche.

Il convient enfin d'évoquer les « chambres des urgences » ou « chambres de référé » dans lesquels la majorité des jugements sont rendus par un magistrat statuant seul. Dans ces chambres où les décisions ne bénéficient d'aucune révision, une attention particulière doit être portée sur les moyens du greffe pour qu'ils puissent effectivement relire les jugements.

#### **Le Congrès mandate ainsi le conseil syndical :**

- pour obtenir un retour au format traditionnel des chambres, avec le souci de favoriser une juste répartition des moyens et effectifs en tenant compte des modifications induites par les départs en mobilité multiples ;
- pour lutter contre l'usage excessif de l'aide à la décision et de la dispense du prononcé des conclusions du rapporteur public, dispense qui ne doit pas pouvoir être étendue à des nouveaux contentieux et ne peut se traduire par l'absence d'examen des dossiers ;
- pour que soit réaffirmée, dans le respect de la collégialité, l'importance de la fonction de révision des projets d'arrêts et de jugements ;
- pour veiller à ce que le rapporteur puisse véritablement instruire ses dossiers, notamment en disposant du temps nécessaire, et qu'il puisse ainsi mettre en état les dossiers de son stock et décider librement de leur enrôlement ;
- pour veiller à ce que la charge de travail soit équitablement répartie au sein des magistrats des chambres, et de ne pas la voir alourdie de manière excessive notamment par des délégations de tâches relevant en principe de la ou du président de chambre.

### 13. Pour un recours raisonné à l'aide à la décision et à la médiation

Le SJA ne conteste ni le besoin d'une assistance pour le juge en vue de la prise en charge de certains types de procédures, assistance qui peut d'ailleurs être celle du greffe, ni l'apport pour l'instruction d'un dossier d'une aide émanant d'une collaboratrice ou d'un collaborateur de haut niveau. Le fort développement de l'aide à la décision ces dernières années et les nouvelles formes d'organisation du travail juridictionnel qu'il engendre implique toutefois de fixer certains principes directeurs et garde-fous au recours toujours plus important à l'aide à la décision humaine. Il en va de même de l'assistance informatique, cette dernière étant certainement appelée à se développer avec la montée en puissance de l'intelligence artificielle.

Le SJA, n'est par ailleurs pas défavorable par principe à la mise en place de procédures de médiation organisées par la juridiction. Il considère toutefois que le succès de la médiation se joue en dehors et en amont de la procédure juridictionnelle, qu'il est insuffisamment tenu compte de la charge de travail qu'engendre l'organisation de cette médiation et que la fixation d'objectifs en la matière doit être combattue.

#### 1. Les personnels d'aide à la décision

Le SJA tient tout d'abord à affirmer avec force que le développement continu du volume et de la complexité des requêtes dont les juridictions administratives sont saisies année après année doit se traduire prioritairement par une augmentation du nombre de magistrates et magistrats et non, comme le législateur et le gestionnaire le préconisent, par un recours aux seules aides à la décision.

Il n'entend pas se satisfaire des arguments budgétaires systématiquement opposés à ses demandes de recrutement de magistrates et magistrats supplémentaires et constate que la France est, selon la Commission européenne, parmi les Etats membres de l'UE dont le PIB par habitant consacré à la justice et dont le nombre de juges professionnels pour 100 000 habitants est le plus faible. C'est pourquoi il continuera à plaider lors de ses différentes auditions budgétaires devant la représentation nationale pour une augmentation substantielle du nombre de postes créés en loi de finances.

Au-delà de ce principe cardinal, le SJA est satisfait de constater que la MIJA a mené une réflexion d'ensemble sur le recours à l'aide à la décision, qui manquait jusqu'alors cruellement, et partage bon nombre des recommandations de ce rapport de juillet 2020.

En matière de recrutement, le SJA tient à rappeler que le principe de l'égal accès aux emplois publics s'applique au recrutement des assistantes et assistants de justice. Les postes ne peuvent dès lors être pourvus qu'après une publicité suffisante des vacances d'emplois et un examen de toutes les candidatures par un comité de sélection, présidé par la cheffe ou le chef de juridiction, obligatoirement composé de trois magistrat(e)s. Le SJA estime que ces modalités, préconisées par une simple circulaire du secrétaire général du Conseil d'Etat, devraient être imposées et précisées par un texte réglementaire, et déplore que l'occasion ait été manquée par le décret du 7 février 2019 qui traitait la question de l'aide à la décision en ce qu'il a notamment permis le

recrutement d'assistantes et d'assistants de justice à temps plein. Le SJA préconise également comme la MIJA la mise en place d'un entretien d'évaluation annuel des assistantes et assistants de justice, à l'instar de ce qui est prévu pour les autres contractuels recrutés par la juridiction.

En matière d'utilisation des aides à la décision, le SJA prône que les fonctions des différents personnels aux statuts multiples soient clairement définies au niveau national via l'établissement d'une véritable doctrine d'emploi et ne dépendent pas uniquement des cheffes ou chefs de juridiction. Il estime que les aides à la décision peuvent se voir utilement confier des tâches variées, notamment des fonctions de veille juridique, de recherches précises ou des travaux de compilation de la jurisprudence et que celles-ci et ceux-ci ne doivent en aucun cas être exclusivement cantonnés à la rédaction d'ordonnances ou au traitement de contentieux répétitifs, sans quoi cette absence de perspectives d'emploi satisfaisantes conduira à une absence de fidélisation des effectifs d'aide à la décision et à un fort turn-over des équipes. Celui-ci n'est pas souhaitable en ce qu'il désorganise le travail juridictionnel mais impose également une formation plus fréquente des aides à la décision, dispensée jusqu'à présent par les collègues qui doivent y consacrer beaucoup de temps, sans oublier que les aides à la décision nouvellement recrutées ont besoin d'un certain temps d'apprentissage pour être pleinement opérationnelles. A cet égard, le SJA estime nécessaire qu'une formation organisée par le CFJA soit mise en place, au besoin de façon décentralisée, à destination de l'ensemble de ces personnels. Le SJA s'oppose également à ce que la formation des stagiaires soit assurée par les assistantes et assistants de justice.

Le SJA souhaite par ailleurs rappeler que les aides à la décision ne peuvent participer aux activités juridictionnelles sans la supervision d'une ou d'un magistrat, y compris pour le traitement des ordonnances, et que l'aide apportée, si elle peut consister en la rédaction de projets de jugement, ne doit pas occulter le temps consacré par le juge à la révision, y compris pour les contentieux de masse. Le travail des assistantes et assistants doit par ailleurs pouvoir profiter à toutes et à tous et n'a pas vocation à être réservé à celles et ceux exerçant des fonctions de président.

Par ailleurs, il convient d'assurer leur pleine intégration dans la vie juridictionnelle, notamment par une assistance aux séances d'instruction voire ponctuellement aux délibérés, dans le respect des dispositions du code de justice administrative, mais également par une participation plus systématisée aux assemblées générales voire aux groupes de travail mis en place dans les juridictions lorsque les sujets abordés sont susceptibles d'impacter l'ensemble de la communauté juridictionnelle.

Le SJA plaide enfin pour que l'aide à la préparation du concours par les magistrates et magistrats de la juridiction soit encouragée et valorisée, et estime par ailleurs qu'une rémunération décente au regard de leur qualification doit être versée aux assistantes et assistants de justice, ce qui permettra en outre d'attirer et de conserver des aides de qualité.

## 2. De l'intelligence artificielle à la justice artificielle ?

A côté de la forme traditionnelle et humaine d'aide à la décision, le SJA a pu constater qu'une réflexion était en cours sur le développement d'une aide à la décision informatique du fait de la montée en puissance des outils d'intelligence artificielle.

Le SJA entend rappeler la nécessité de se référer aux travaux de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice, émanation du Conseil de l'Europe, qui a édité une [Charte éthique européenne d'utilisation de l'intelligence artificielle dans les systèmes judiciaires et leur environnement](#). Sans rejeter par principe ces nouveaux outils susceptibles d'apporter une plus-value à l'activité juridictionnelle et de contribuer, dans une certaine mesure, à atténuer la charge de travail en automatisant certaines tâches (détection des séries, aide à la rédaction des visas), il a néanmoins attiré l'attention du gestionnaire sur la nécessité de respecter les grands principes déontologiques applicables au métier de magistrat dans la mise en œuvre de ces outils.

Le SJA est tout d'abord attaché à ce que l'utilisation des différentes possibilités offertes par l'intelligence artificielle ne remette pas en cause l'indépendance des magistrates et magistrats et leur pleine autonomie pour proposer la solution qu'appelle, selon elles et eux, chaque litige. Il veillera ainsi à ce qu'aucun attribut de l'acte de juger ne lui soit ôté par l'outil informatique, dont le déploiement ne doit conduire à aucune automatisation de la prise de décision, et tient à réaffirmer l'importance de la liberté, pour toute magistrate et tout magistrat, d'apprécier l'opportunité de faire évoluer la jurisprudence. Il estime qu'il convient par ailleurs de faire preuve d'une particulière vigilance quant aux risques d'évaluation, voire de fichage des magistrates et magistrats selon le sens des décisions rendues.

Il milite pour que le développement de ces outils, notamment ceux destinés à la recherche juridique, se fasse dans le respect du principe d'égalité des armes entre les parties et non pas dans des conditions de nature à jeter un doute quant à l'impartialité du juge administratif. Il s'attachera à la plus grande transparence des outils dont les juges disposeront demain et à ce que les outils « métier » déployés en juridiction, tels que les bases de données de décisions de justice, ne soient pas supplantés, à l'ère de l'*open data*, par d'autres outils déployés par des sociétés privées, ce afin que la magistrate ou le magistrat puisse choisir ses modalités d'accès à la jurisprudence à laquelle elle ou il contribue.

En ce qui concerne, enfin, la qualité de la justice rendue, le SJA se montrera vigilant quant au maintien d'un temps d'examen individualisé de chaque dossier. Il sollicitera par ailleurs que les magistrates et magistrats, utilisateurs finaux de ces outils, soient associés à leur développement et bénéficient d'une formation initiale et continue pour leur utilisation.

### 3. La médiation

Le SJA n'est pas opposé par principe à l'instauration de procédures de médiation obligatoire, si tant est qu'elles soient prévues dans des matières pertinentes, ni à l'organisation d'une médiation à l'initiative du juge qui est aujourd'hui très encouragée par le gestionnaire.

En effet, une médiation bien conduite et respectueuse de l'intérêt de toutes les parties peut permettre au justiciable de trouver satisfaction de manière plus rapide et de résoudre des conflits qui dépassent souvent les problématiques portées au contentieux.

Il considère toutefois à titre principal que la médiation ne relève pas de l'office du juge et que les actions doivent surtout consister en une plus grande et complète information donnée en amont sur cette possibilité afin que les dossiers puissent être réglés avant la saisine du juge. Les efforts demandés aux magistrats, s'ils peuvent être dans certains dossiers couronnés de succès, n'ont

que rarement un impact sur les bons interlocuteurs : le défendeur sera par exemple le service juridique, alors qu'il faudrait que l'intérêt de la médiation apparaisse aux yeux du service gestionnaire de la politique en cause dans le litige.

Une modification de l'article R. 421-1 du code de justice administrative, imposant la mention de la possibilité de s'orienter vers la médiation et la transaction, en contrepartie d'une non opposabilité des délais de recours contentieux, pourrait dès lors être envisagée.

Les premières années d'expérimentation de cette réforme au sein des juridictions confirment qu'elle n'emporte aucun gain de temps pour la juridiction, nombre de médiation proposées étant refusées, en particulier par les administrations défenderesses, ou ne permettant pas d'aboutir à un accord (seuls 30,8% des dossiers proposés partent en médiation devant les TA et uniquement 41,3% des médiations engagées à l'initiative du juge ont abouti en 2021), ce qui allonge la durée de traitement du dossier.

Cette réforme a par ailleurs un impact non négligeable sur la charge de travail des magistrates et magistrats tant pour la sélection des dossiers propices à la médiation qui suppose une instruction du stock plus poussée, que pour assurer le suivi du stock de ces dossiers, tâche extrêmement chronophage qui incombe le plus souvent à des magistrates, magistrats et/ou greffes référents qui ne bénéficient d'aucune décharge.

Dans les circonstances actuelles, le SJA constate ainsi que la montée en puissance voulue par le gestionnaire ne pourra s'effectuer sans la mise en place de principes d'organisation permettant de mieux répartir la charge de travail afin que les tâches en lien avec la médiation ne soient plus concentrées sur un petit nombre de personnes au sein des juridictions, sauf à accorder une décharge aux équipes de référentes et référents. La création d'outils plus performants au niveau national afin d'automatiser certaines tâches apparaît également indispensable.

Il en résulte que le SJA récuse toute idée de fixation d'objectifs quantitatifs en matière de médiation. L'indicateur relatif au nombre de dossiers proposés à la médiation, s'il permet de mesurer le travail accompli en faveur de la médiation, risque de compromettre une sélection intelligente et pertinente des dossiers. L'indicateur relatif au nombre de dossiers entrés en médiation actuellement utilisé par le gestionnaire pour la fixation des objectifs des présidentes et présidents de juridiction est par ailleurs totalement indépendant des magistrates et magistrats et du travail de persuasion accompli. Il doit donc être fermement combattu.

Il apparaît ainsi que la médiation doit davantage être regardée comme un apport qualitatif proposé aux justiciables, que comme un outil quantitatif. A cet égard, le SJA estime qu'il ne faut pas en attendre de résultats chiffrés en termes de diminution de stocks notamment. Et en tout état de cause la médiation ne doit pas servir d'alibi pour refuser de créer des postes supplémentaires de magistrates et magistrats.

### **Le Congrès mandate le conseil syndical :**

*en ce qui concerne l'aide à la décision humaine :*

- pour lutter contre le développement de l'aide à la décision et de la médiation au sein des juridictions de manière désordonnée et comme unique réponse à la hausse des flux contentieux ;

- pour que le personnel d'aide à la décision soit correctement recruté, formé, fidélisé et qu'il apporte un concours utile aux travaux préparatoires des magistrates et magistrats ;

*en ce qui concerne l'aide à la décision artificielle :*

- pour s'opposer à toute perte de substance de l'office du juge et toute forme de déshumanisation de la justice par le développement de l'intelligence artificielle ;

- pour que l'acte de juger demeure, dans ses différentes composantes, une prérogative exclusive du magistrat ;

*en ce qui concerne la médiation :*

- pour défendre le droit fondamental que constitue l'accès au juge et réserver le recours à la médiation aux cas où celle-ci présente un intérêt réel pour le justiciable et lui permet d'obtenir une résolution rapide, satisfaisante et conforme au droit de son litige ;

- pour que le recours à la médiation ne se traduise pas par une hausse de la charge de travail ;

- pour lutter contre la fixation d'objectifs quantitatifs en matière de médiation.



## 14. Pour une réflexion renouvelée sur les perspectives de carrière et l'attractivité du corps

L'attractivité du corps constitue une préoccupation centrale : indépendamment des questions relatives à l'appartenance de la magistrature administrative à la haute fonction publique, à la rémunération et au maintien de conditions de travail satisfaisantes, l'attractivité du corps doit être envisagée à tous les stades de la carrière.

À cet égard, la réforme de la haute fonction publique engagée par l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 pose un défi majeur pour l'attractivité et l'avenir du corps. En outre, la réduction d'ores et déjà constatée des perspectives d'avancement au grade de président et d'accès aux échelons fonctionnels de ce même grade ainsi que l'insuffisance de l'accompagnement des magistrates et magistrats dans leur carrière appellent des mesures urgentes.

### I. La mobilité et le détachement des magistrates et magistrats

#### A. La double obligation de mobilité issue de la réforme de la haute fonction publique

L'ordonnance du 2 juin 2021 a prévu, malgré les oppositions vives du SJA, une double obligation de mobilité et supprimé la dispense de mobilité en cas d'affectation pendant trois ans en cour d'administrative d'appel.

Le SJA entend réaffirmer qu'il ne conteste pas l'intérêt pour les magistrates et magistrats, en particulier celles et ceux ne disposant pas d'expérience professionnelle antérieure, d'accomplir une mobilité et d'exercer par la suite d'autres fonctions en dehors du corps, en particulier au sein de l'administration dite active. Elle peut favoriser l'acquisition de compétences techniques particulières ou de compétences relationnelles et managériales, utiles tant dans l'exercice de fonctions juridictionnelles que pour l'enrichissement personnel.

En outre, eu égard à l'allongement des carrières, la mobilité fonctionnelle est de nature à réduire les effets du « patinage » dans le déroulement de la carrière en offrant aux juges d'autres perspectives de déroulement de leur parcours professionnel.

Sans remettre en cause dès lors la pertinence, pour des magistrates et magistrats qui le souhaitent, d'une ou plusieurs expériences en dehors du corps et bien que des exceptions prévues à l'obligation de première mobilité ont été prévues en faveur de celles et ceux disposant d'une expérience de quatre ans dans le secteur public ou privé en catégorie A ou équivalent, le SJA estime que le principe même de cette double obligation de mobilité couplé à la suppression de la « mobilité en cour », présente de sérieuses difficultés et risques.

En premier lieu, la double mobilité imposée constitue un obstacle sérieux à la magistrature de carrière, conçue, par le Conseil constitutionnel lui-même pour préserver l'impartialité des magistrates et magistrats.

Cette obligation entraînera nécessairement pour les conseillères et conseillers un retard dans le passage au grade de premier conseiller, et donc un retard de rémunération particulièrement

préjudiciable dans un contexte où le corps des TA-CAA subit déjà un décrochage par rapport aux grilles indiciaires des autres corps de la fonction publique.

En outre, le principe d'une mobilité au grade de conseiller pour accéder à celui de premier conseiller ne se justifie aucunement au regard de l'absence de différence substantielle entre les fonctions exercées à chacun de ces grades.

Enfin, cette mesure entraînera très vraisemblablement un départ rapide du corps de jeunes collègues pour lesquels les juridictions auront engagé des efforts de formation tout en perdant rapidement le bénéfice des avantages escomptés : à cet égard, l'arrivée en détachement de fonctionnaires issus d'autres corps qui devront également suivre une formation, ne devrait pas augmenter dans des proportions considérables, notamment en raison du décrochage en termes de rémunération, et ne permettra donc pas de compenser les rapides départs en mobilité des conseillères et conseillers. L'impact sur l'activité juridictionnelle des tribunaux et cours administratives d'appel ne doit donc pas être sous-estimé, dans un contexte où les juridictions administratives rencontrent déjà des difficultés pour faire face à une augmentation du contentieux bien plus importante que celle de leurs effectifs, et remplir leurs missions dans des conditions acceptables, compte tenu de la charge de travail déjà trop lourde et d'une insuffisance structurelle en moyens humains.

En second lieu, la suppression de la dispense de mobilité en cas d'affectation durant trois années en cour administrative d'appel pose également de sérieuses difficultés. Les jeunes collègues comme celles et ceux plus expérimentés prétendant accéder au grade de président peuvent en effet légitimement souhaiter diversifier leur expérience juridictionnelle par la pratique de l'appel. Le maintien d'une justice administrative de qualité passe aussi par la mobilité interne, compte tenu de la spécificité et la haute technicité des fonctions juridictionnelles.

*A fortiori*, pour les magistrates et magistrats qui justifient antérieurement à leur entrée dans le corps d'une expérience administrative, il apparaît conforme à l'intérêt commun de favoriser l'approfondissement de leurs connaissances contentieuses, par exemple en changeant de fonctions contentieuses ou de juridiction, plutôt que de retourner dans l'administration, où ils ont parfois été affectés de longues années avant de rejoindre notre corps.

Il importe de rappeler les difficultés majeures rencontrées par les magistrates et magistrats dont l'affectation se situe en dehors de la région parisienne, dans les territoires métropolitains et ultramarins, pour pouvoir répondre effectivement à des offres de mobilité. Si le SJA se félicite que sa demande d'assouplissement, dans le respect des principes d'indépendance et d'impartialité, des incompatibilités applicables aux magistrats administratifs, prévu à l'article L. 231-5 du code de justice administrative ait été entendue par le Gouvernement, cette mesure, certes nécessaire, ne permettra pas de remédier aux problèmes de débouchés rencontrés en région et outre-mer.

C'est pour l'ensemble de ces raisons que le SJA demande à titre principal la suppression de ces dispositions et a introduit, à cette fin, en juillet 2021 un recours contre cette ordonnance actuellement pendant devant le Conseil d'État. Une question prioritaire de constitutionnalité a été introduite, avec des moyens tirés de la méconnaissance du principe d'impartialité et de l'incompétence négative du législateur mais n'a été transmise qu'en ce qu'elle concerne les dispositions intéressant les membres du Conseil d'État...

Compte tenu de la structure de nos grades et des objectifs poursuivis par la réforme, le SJA demande a minima que cette double obligation de mobilité soit déconnectée du passage au grade de premier conseiller. Une double obligation imposée pour l'accès au grade de président aurait le mérite d'éviter que des carrières ne soient bloquées au grade de conseiller et que ne se produisent des départs nombreux et rapides après la prise de fonctions. À défaut, les grilles indiciaires devront être revues et des échelons supplémentaires au grade de conseiller ajoutés, sans que les conditions d'accès au grade de premier conseiller soient rendues plus strictes afin de ne pas pénaliser les collègues.

En tout état de cause, il est indispensable que les débouchés offerts en termes de mobilité soient les plus larges possibles et que le gestionnaire mène une politique d'appui aux détachements et de traitement des magistrates et magistrats de retour dans le corps qui favorise effectivement les mobilités, obligatoires ou non.

## B. Pour une mobilité facilitée

### 1. Une ouverture large des possibilités de mobilité

Dans le cadre de l'élaboration des textes d'application de l'ordonnance portant réforme de la haute fonction publique et de la définition de la consistance des mobilités, les mobilités admises doivent être les plus larges possibles, afin d'offrir des débouchés adaptés, en quantité et en qualité, aux besoins des conseillères et conseillers qui se voient imposer cette obligation. En particulier, la mobilité dans d'autres corps juridictionnels doit ainsi être préservée et l'accès au corps des membres du Conseil d'État largement ouvert aux magistrates et magistrats administratifs. Il est regrettable que les magistrates et magistrats administratifs ne soient pas accueillis en détachement au Conseil d'État pour une affectation à la section du contentieux ou dans les sections administratives alors que cette voie est largement ouverte, en particulier aux administrateurs civils et magistrats judiciaires. Le SJA déplore à cet égard l'adoption du décret n° 2021-1216 du 22 septembre 2021 dit « corps comparables », qui exclut totalement les magistrats administratifs de la nouvelle voie d'accès aux fonctions d'auditeur au Conseil d'État.

Par ailleurs, une mobilité dans le privé, comme avocat ou avocat aux Conseils, ou encore dans le tiers secteur au sein d'associations ou organismes d'intérêt général, le cas échéant dans le cadre d'une mise à disposition, pourrait contribuer, tout autant qu'une mobilité dans l'administration, à la diversité et l'enrichissement des parcours professionnels.

### 2. Une mobilité plus fluide

Le SJA rappelle régulièrement au secrétaire général du Conseil d'État la responsabilité qui est la sienne dans le développement et l'accompagnement des mobilités.

La création de la mission « Mobilité des magistrats et partenariats » le 1<sup>er</sup> juillet 2020 en vue de promouvoir les mobilités fonctionnelles notamment en dehors de l'Île-de-France constitue une étape importante dans la construction d'une véritable politique de ressources humaines.

Un bilan du fonctionnement de la mission a été présenté en CSTA en juillet 2021, dix mois après la nomination d'une collègue magistrate sur le poste de chargée de mission « mobilité des magistrats et partenariat ». Cette mission comporte deux volets : apporter une aide concrète aux

magistrates et magistrats (information, formation, aide personnalisée) et prospecter auprès des employeurs potentiels.

Il y a lieu de saluer l'effort apporté dans les messages de transmission des offres d'emploi pour les assortir d'un descriptif détaillé et informé du poste, d'une information sur les chances de succès d'une candidature et d'une indication sur l'expérience requise ou attendue, et, d'autre part, le souci du CFJA de proposer des formations spécifiques, adaptées à une recherche de mobilité ou à la préparation d'un départ en mobilité, et faisant l'objet d'une communication dédiée.

Pour autant, d'autres difficultés restent à résoudre et les moyens de la mission doivent être sensiblement augmentés.

En effet, si de nombreuses fiches de postes sont diffusées, la majorité concernent des emplois dans la fonction publique d'État, et des postes à Paris ou dans ses départements limitrophes. De plus, si de plus en plus de fiches de postes concernent des postes hors Ile-de-France, rien n'indique pour l'heure que des candidatures de collègues ont finalement été retenues ou ont rencontré un vif succès. Le développement de l'offre de postes dans les services déconcentrés de l'État, dans la fonction publique territoriale, dans la fonction publique hospitalière, les autorités publiques indépendantes ou encore les établissements publics locaux ou nationaux, notamment situés hors région parisienne est indispensable.

Faire reposer la mission de recherche de postes de mobilité sur les cheffes et chefs de juridiction, déjà en charge de l'accompagnement à la construction de carrière des magistrats de leur juridiction, paraît illusoire et déconnecté de la réalité. Les présidentes et présidents de juridiction n'ayant ni vocation à démarcher les responsables politiques ou administratifs du ressort de leur juridiction – dont la mission première est de juger la légalité de leurs actions – ni intérêt à susciter des départs au sein de leurs effectifs, le développement de l'offre de mobilité doit principalement reposer sur la direction des ressources humaines du Conseil d'État.

A cette fin, vos représentants ont émis le souhait que davantage de moyens soient alloués à la mission mobilité, qui devrait être mieux dimensionnée : la ou le chargé de mission « Mobilité des magistrats et partenariat » pourrait utilement être secondé par une adjointe ou un adjoint, dont le poste serait localisé en province. Subsidiairement, des magistrates et magistrats suffisamment expérimentés, ayant une bonne connaissance d'autres corps et/ou possédant une expérience de gestion des ressources humaines, pourraient être désignés comme « référents mobilité », par exemple dans le ressort de chaque cour administrative d'appel (hors Ile-de-France), avec une décharge d'activité conséquente afin de pouvoir y consacrer le temps nécessaire.

Enfin, un accès plus ouvert des magistrates et magistrats administratifs à la mission d'appui à la mobilité des membres du Conseil d'État, ou la constitution d'une mission commune à tous les membres des juridictions administratives, serait de nature à favoriser les détachements en seconde partie de carrière. Une collaboration active avec la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État est également indispensable.

### 3. Un retour en juridiction facilité

Pour favoriser les mouvements de sortie et de rentrée dans le corps en cours de carrière, le SJA estime indispensable que les magistrates et magistrats intéressés puissent bénéficier d'une visibilité sur les conditions de leur retour au sein de la juridiction à l'issue de leur mobilité.

La réalisation de la mobilité statutaire garantit un droit au retour pendant quatre ans et la prise en compte pour la détermination de l'ancienneté lors d'une demande de mutation de deux années effectuées en mobilité. La même règle doit désormais s'appliquer pour les deux mobilités obligatoires.

Le SJA avait proposé que les magistrats effectuant un second détachement se voient reconnaître un droit au retour dans leur juridiction d'origine, le cas échéant en surnombre, et se félicite que le Conseil d'État ait accédé à cette demande en ce qui concerne les conseillers et premiers conseillers, en modifiant la doctrine du CSTA sur les mutations, en décembre 2019. L'obligation de retourner trois ans en juridiction pour bénéficier à nouveau d'un droit au retour et de la prise en compte de l'ancienneté lors d'une demande de mutation ultérieure apparaît toutefois trop longue et pourrait être réduite à deux ans afin de faciliter les départs en détachement et éviter que des collègues renoncent à un second détachement qui apparaîtrait prématuré au regard des règles de retour en juridiction. Le SJA milite pour que ces règles puissent s'appliquer aux vice-présidents en cas de retour de mobilité.

### 4. Un meilleur accompagnement des carrières à l'extérieur du corps.

Le SJA souhaite accompagner davantage les magistrates et magistrats en fonction à l'extérieur du corps, celles-ci et ceux-ci étant trop souvent isolés une fois en poste. Il pourrait ainsi être envisagé de créer un guide pratique (transfert du CET, modalités pour demander le renouvellement du détachement, prise en compte du droit à congés et du temps de préparation des dossiers lors du retour en juridiction...).

Par ailleurs, les collègues hors du corps, qui exercent des fonctions autres que juridictionnelles mais qui demeurent des magistrats, devraient pouvoir conserver non seulement l'accès à l'intranet de la juridiction administrative, mais également l'accès à leur messagerie @juradm.fr, ces deux outils leur permettant de conserver un lien avec leur corps d'origine. Ces accès, ainsi que la diffusion à ces dernières et derniers des informations relatives à l'organisation des juridictions administratives, souvent défectueux voire inexistantes, devront être améliorés. De même, l'annuaire en ligne créé par le Conseil d'État doit intégrer les collègues en fonctions à l'extérieur du corps.

L'offre de formations du CFJA doit rester accessible aux magistrates et magistrats en détachement, en particulier à l'approche de leur retour en juridiction, ce que le SJA a sollicité.

## II. Pour une politique dynamique de gestion des carrières

### A. Etat des lieux

Certes, l'étendue du malaise des collègues en ce qui concerne leurs perspectives de carrière, et singulièrement les conditions et le délai d'accès au grade de président, a enfin été admise par le Conseil d'Etat au vu des résultats, calamiteux pour sa politique de gestion, du baromètre social qu'il a lui-même diligenté en 2017 et dont les conclusions ont été confirmées par le dernière baromètre réalisé en 2021. En effet, l'évolution de carrière devient le deuxième facteur le plus important de démotivation au travail (46% de collègues insatisfaits contre 37% en 2017). Seuls 28 % des magistrats pensent que le CE prend des décisions dans le sens et l'intérêt de tous !

Certes, le rapport du groupe de travail constitué au sein du CSTACAA et consacré aux carrières a émis des propositions intéressantes en vue de répondre à cette profonde insatisfaction. Certes, quelques mesures, telles que la création de postes de vice-présidents dans les TA à quatre chambres ainsi qu'à la CNDA, ont pu améliorer ponctuellement, tout comme la création de postes dans les TA à trois chambres annoncée pour 2022, le nombre de promotions. Cependant, la question du déroulement des carrières, appelées structurellement à s'allonger, demeure un enjeu majeur pour l'avenir du corps des magistrats administratifs, comme l'a confirmé la taille historiquement réduite du tableau d'avancement au grade de président établi au titre de l'année 2021.

Les chiffres transmis par le secrétariat général le 16 juin 2021 confirment ce resserrement : selon les projections du service, la part des magistrates et magistrats inscrits, par rapport au nombre de celles et ceux remplissant les conditions pour bénéficier d'une promotion et se situant dans les années pivots, passerait de 65,7 % sur la période 2015-2021 à 55,6 % sur la période 2022-2028, avec des effets « accordéon » assez forts en termes de nombres de places au tableau, principalement liés aux variations du nombre de départs en retraite, si le système de l'année pivot était conservé. Ainsi, des séquences telles que le passage du simple au double comme cela s'est produit en 2020-2021 (54 inscrits en 2020, 26 en 2021) pourraient se reproduire à l'avenir.

Une illustration très simple : entre 2021 et 2025, seulement 146 présidentes et présidents atteindront la limite d'âge et quitteront donc nécessairement le corps (sans préjudice de celles et ceux qui le quitteront avant la limite). Sur la même période, ce sont près de 300 collègues qui atteindront successivement les années pivot. Plus du double ! Ces difficultés seront accentuées par le faible nombre de promotions au 5ème échelon.

En outre, lorsque des postes sont disponibles, les candidates et candidats à la promotion n'ont aucune visibilité sur les postes qui seront offerts en exécution du tableau d'avancement, alors que leur promotion ne sera effective que s'ils ou elles « prennent » un des postes proposés l'année de leur inscription ou de leur (unique) réinscription au tableau d'avancement. Cette situation conduit à rendre l'exercice de candidature à la promotion au grade de président particulièrement périlleux, surtout pour des personnes ayant des contraintes privées ou familiales. Si la promotion de grade implique par hypothèse un pas hors de sa zone de confort, elle ne doit pas pour autant se transformer en saut dans l'inconnu. Cette incertitude sur les postes disponibles conduit à des stratégies d'attente pour la réinscription qui, si elles peuvent réduire l'incertitude à l'échelle individuelle, ne font que l'accroître à l'échelle de l'ensemble des promouvables.

Enfin et quoi qu'en dise le Conseil d'État, l'accompagnement des collègues dans la construction de leur parcours et la transparence dans la sélection des candidates et candidats à l'avancement ne se révèlent pas suffisants.

Dans une moindre mesure, l'inscription sur la liste d'aptitude aux fonctions ouvertes aux présidentes et présidents classés au 5ème échelon de ce grade pose les mêmes difficultés : allongement des délais, manque persistant de transparence dans les critères qui président à l'inscription des magistrates et magistrats sur la liste d'aptitude et surtout à leur affectation, ainsi d'ailleurs qu'à la sélection des magistrates et magistrats inscrits au cycle de formation à l'exercice des fonctions de chef de juridiction, dit « vivier », dont l'utilité doit cependant être reconnue.

On ne saurait trop insister sur les effets délétères de cette situation de blocage :

- frustrations accumulées menant à la démotivation des magistrates et magistrats, d'autant plus vivement ressenties chez celles et ceux de nos collègues qui, soit sont entrés très jeunes dans le corps et connaissent un effet de « patinage » important, soit subissent un ralentissement de la progression de leur carrière après une première vie professionnelle,
- compétition malsaine à l'intérieur des juridictions et entre ces dernières,
- comparaisons de plus en plus défavorables avec le déroulement des carrières d'autres corps recrutés par la voie de l'ENA ou équivalents qui suscitent des comportements de « fuite » ou de tentative de départs de personnes lassées d'attendre une promotion reculée d'année en année et dissuadent des candidates et candidats de valeur de solliciter une intégration dans le corps.

De manière générale, le SJA réitère sa demande d'une mise en place, par le Conseil d'Etat, d'une réelle politique de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC). Celle-ci devrait, d'une part, permettre de prévoir, de manière pluriannuelle et transparente, les besoins en postes d'encadrement et d'encadrement supérieur ainsi que les perspectives d'évolution des effectifs. D'autre part, elle devrait pouvoir offrir à chaque magistrate et magistrat une aide à la construction de son parcours professionnel, notamment en prenant en compte ses expériences passées, juridictionnelles comme managériales, et en proposant un avancement et des perspectives de seconde carrière correspondant à ses aptitudes et à ses désirs d'évolution.

Les lignes directrices de gestion adoptées en 2020 par le vice-président ne comportent ainsi aucun élément chiffré ni, par conséquent, de réflexion sur la gestion des effectifs à court, moyen et long terme, le pyramidage du corps, et l'embolie, pourtant inévitable en l'état, de l'accès au grade de président. Aucun autre document établi par le gestionnaire et diffusé aux magistrates et magistrats ne permet de pallier cette absence.

C'est pourquoi le SJA a mis à l'ordre du jour du dialogue social avec le Conseil d'État la question de l'accès au grade de président. Les chiffres fournis par le Conseil ont confirmé l'état des lieux dressé par le SJA : les perspectives de promotion se réduisent terriblement et des mesures urgentes doivent être prises.

#### B. L'accès au grade de président

Les besoins d'un renforcement de l'encadrement existent, comme en témoigne la pratique encore trop courante des formations de jugement à trois rapporteurs en tribunal ou à trois rapporteurs et un assesseur en cour. De même, le nombre élevé des référés ou l'émergence de

fonctions demandant une importante expérience juridictionnelle (encadrement de l'aide à la décision, gestion des expertises, prise en charge d'une chambre dans les petites juridictions en lieu et place du chef de juridiction dont les fonctions managériales sont de moins en moins compatibles avec la présidence d'une chambre), rend nécessaire la création de postes de vice-présidents spécialisés dans de telles fonctions.

A ce titre, la poursuite et l'approfondissement du redimensionnement des chambres en TA et en CAA en vue de leur faire retrouver leur format plus « traditionnel » constitue un moyen privilégié d'amélioration des perspectives de carrière. Ils sont, en outre, indispensables au rétablissement du rôle d'animation et de révision des présidentes et présidents de chambre et, le cas échéant, des présidents assesseurs.

De même, la création de postes de présidentes ou présidents dédiés aux urgences et aux référés, conjuguée à la création de postes de vice-présidents dans les tribunaux à trois chambres, qui fait l'objet d'un arbitrage favorable de Bercy, serait de nature à créer de nouveaux débouchés, essentiels pour la revitalisation de notre corps. Une telle solution peut d'ailleurs être aisément réalisée à effectifs constants et à un faible coût budgétaire et correspond aux besoins à court terme des juridictions administratives.

Pour les candidates et candidats potentiels, le SJA demande que l'information sur les perspectives de promotion soit substantiellement améliorée et qu'une aide à la construction d'une carrière, conforme à leurs compétences et aspirations, soit apportée à chaque magistrat : discours de vérité sur la plus grande sélectivité pour la promotion de grade plutôt que multiplication des obstacles à celle-ci, accompagnement personnalisé et formation des candidates et candidats potentiels à la promotion.

En outre, une meilleure visibilité sur les postes ouverts à la promotion doit être assurée : le SJA réclame une dissociation des CSTA dédiés à la mutation des présidents P1-P4 et à la promotion au grade de président. Le gestionnaire s'y refuse jusqu'à présent pour des questions d'organisation qui paraissent toutefois très largement surmontables. Une meilleure information des candidates et candidats devrait également être assurée s'agissant de la nature des postes disponibles (spécificité et intérêt des postes à la CNDA, différences entre les missions occupées par les présidents assesseurs en CAA et les vice-présidents en TA).

Enfin, pour les candidates et candidats effectifs, le SJA demande l'assouplissement de la règle de l'année-pivot pour en faire une année plancher ou glissante, l'amélioration de la transparence de l'exercice de promotion (harmonisation des avis des chefs de juridiction, suppression du classement par juridiction) et des modalités améliorées de sélection (possibilité pour les magistrats écartés de demander au gestionnaire des explications et un éclairage, formation restreinte du CSTA chargée de proposer un tableau, prise en compte de la diversité des parcours) afin de garantir égalité de traitement et transparence dans le processus de sélection.

S'agissant du calcul de l'année pivot qui deviendrait une année plancher ou glissante, le SJA se félicite que le CSTA considère désormais que l'année de référence des magistrats entrés dans le corps par la voie du détachement est déterminée en prenant en compte, dans la limite de 50 %, la durée des services accomplis dans le corps d'origine de l'intéressé à la date de son intégration, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon le corps d'origine du magistrat. Le SJA estime qu'une règle similaire pourrait être appliquée pour les magistrates et magistrats ayant eu une première expérience professionnelle de niveau catégorie A ou équivalent avant leur entrée dans le corps,



étant précisé que de nombreux collègues ont pu avoir une première carrière assez longue et avec des responsabilités importantes (chef(fe) de bureau en centrale, direction de services en collectivités etc.). Ces collègues voient toute évolution possible dans le corps retardée en raison de la prise en compte de l'année pivot dans les mêmes conditions que celles et ceux entrés directement dans le corps. Une règle de reprise, dans la limite de 25 % par exemple, pourrait donc être instaurée. L'instauration d'une telle règle contribuerait à garantir l'attractivité du corps pour ce type de profils et nécessite une amélioration sensible des postes de débouchés.

Concernant les critères de sélection, le SJA refuse qu'un parcours type du magistrat ou de la magistrate promouvable soit défini : ainsi, si le passage en appel est intéressant et source d'enrichissement, l'expérience en première instance doit également être valorisée et serait de nature à favoriser la circulation des magistrates et magistrats entre les deux niveaux de juridiction et libérer des postes en appel. De même, si les expériences à l'extérieur, notamment des compétences managériales, doivent être valorisées, l'expérience acquise en juridiction, les compétences techniques et juridiques doivent rester primordiales. Il convient aussi de veiller au principe d'égalité dans la gestion des carrières des magistrates et magistrats.

### C. L'accès aux échelons fonctionnels et la sélection des chef(fe)s de juridiction

La réduction du nombre de postes de présidentes et présidents classés aux échelons fonctionnels, en particulier au cinquième échelon du grade, est problématique pour la fluidité du déroulement des carrières.

Si le SJA se félicite de la création d'un emploi supplémentaire de président P5 en qualité de secrétaire général de la CNDA, il apparaît important de relancer la dynamique engagée au cours des années précédentes en termes de création d'emplois (en particulier les postes de 1er vice-présidents en tribunal administratif et de présidents de section à la CNDA). Le SJA propose également que le poste de premier VP de la CNDA devienne un poste P6.

S'agissant des modalités de sélection des présidentes et présidents aux échelons fonctionnels, le SJA est attaché à un équilibre entre les profils de celles et ceux qui sont inscrits, notamment au regard de l'âge et de la nécessité de promouvoir des collègues à haut potentiel, le cas échéant sur plusieurs postes successifs et notamment des postes de chef de juridiction. Cette dernière nécessité ne doit toutefois pas conduire à priver d'autres magistrates et magistrats expérimentés de la possibilité d'occuper en fin de carrière un dernier poste de cinquième échelon par exemple, en particulier en qualité de présidente ou président de chambre en cour administrative d'appel.

S'agissant enfin de la sélection des présidentes et présidents de juridiction, tant le baromètre social mené par le Conseil d'Etat en 2017 que l'enquête 2019 du SJA sur la charge et les conditions de travail tendent à démontrer que les conditions de travail dans les juridictions ne se sont pas améliorées. Les résultats du baromètre social de 2021 sont encore plus alarmants sur ces points puisque nous avons désormais 52% de magistrats insatisfaits de leurs conditions de travail (contre 44% en 2017).

Ces résultats peuvent être regardés comme en partie imputable au management de certaines ou certains et à la pression exercée par le gestionnaire. La fonction managériale des présidentes et présidents de juridiction ne saurait se résumer aux seules préoccupations statistiques et à une

concurrence entre juridictions favorisée par le Conseil d'Etat. Et il faut tout de même relever que les résultats du baromètre social 2021 tendent à révéler que les magistrates et magistrats ont plutôt une vision positive de leurs chef(fe)s de juridiction. C'est bien envers le Conseil d'Etat que la défiance est marquée.

Il est désormais indispensable que des suites concrètes soient données aux conclusions qui ont été remises à la suite du groupe de travail « carrières » en février 2019.

Comme pour l'accès aux postes de présidents P1-P4, nous demandons la mise en place d'une véritable politique de gestion prévisionnelle des emplois des effectifs et des compétences (GPEEC) impliquant la définition de parcours professionnels et l'instauration d'un bilan individuel d'étape professionnel.

Comme nous le réclamons de longue date, il nous semble indispensable que la sélection et l'évaluation obéisse aux critères suivants : les qualités juridictionnelles des candidates et candidats, l'aptitude à exercer humainement des fonctions d'encadrement et, notamment, la prise en compte du bien-être au travail et des risques psychosociaux, lesquels ont augmenté dans le contexte de la crise sanitaire, l'aptitude à diriger et gérer l'activité d'une juridiction, l'aptitude à conduire et à animer le dialogue social, l'aptitude à dialoguer avec les auxiliaires de justice et les institutions, l'aptitude à représenter la juridiction administrative, à défendre l'action de sa juridiction et à communiquer efficacement sur sa participation aux objectifs de service public de la justice.

En ce qui concerne le cycle préparatoire aux fonctions de chef de juridiction, le SJA se félicite de l'instauration de ce cycle de préparation ait contribué à la féminisation des premières nominations à ces fonctions (38 % sur la période 2017-2021) et reconnaît les avantages que présente cet outil dans la détection de profils particulièrement adaptés. Il apparaît toutefois nécessaire de rappeler et œuvrer pour que le passage par le vivier, dont le processus de sélection doit faire intervenir des critères clairs et associer les chef(fe)s de juridiction des candidats, ne devienne pas un passage obligé (et liant le CSTACAA) pour l'exercice de telles fonctions et pour que ce dispositif soit complété par un système de mentorat, afin d'accompagner les collègues, notamment lors de leur prise de fonctions en qualité de présidente ou président de juridiction.

Il nous semble également indispensable, ainsi que le propose le groupe de travail, que soit renforcée la formation au management des présidentes et présidents de juridiction : formation lors de la prise de fonctions et création de modules de perfectionnement.

### **Le Congrès mandate donc le conseil syndical :**

*En ce qui concerne la mobilité :*

- pour obtenir, à titre principal, la suppression des dispositions introduisant une double obligation de mobilité et réintroduire la dispense de mobilité en cas d'affectation en cour en l'état des débouchés hors Ile-de-France et a minima pour les magistrates et magistrats disposant déjà d'une longue expérience en administration,
- en tout état de cause, pour demander une ouverture large des possibilités de mobilités des magistrates et magistrats, soutenir le développement d'une véritable politique de coordination et d'accompagnement à la mobilité, demander que le retour en juridiction soit facilité et les carrières à l'extérieur du corps mieux accompagnées.

*En ce qui concerne la gestion des carrières :*

- pour obtenir la mise en place d'une véritable politique prévisionnelle de gestion des carrières et des effectifs d'encadrement ainsi que d'accompagnement individualisé des carrières améliorant les perspectives d'évolution au sein du corps ;
- pour développer les perspectives de carrière avec l'augmentation des postes et débouchés offerts au grade de président et aux échelons fonctionnels ;
- pour accroître la transparence sur les conditions d'établissement du tableau d'avancement au grade de président et la prévisibilité sur les postes disponibles ;
- pour assouplir la règle de l'année pivot, obtenir une modification des orientations du CSTACAA pour que soient également prises en compte les années d'expérience professionnelle en qualité de fonctionnaire de catégorie A antérieures à l'entrée dans le corps ;
- pour confier à une émanation du CSTACAA le soin d'établir une proposition de tableau ;
- pour veiller à la transparence et à l'équilibre de la sélection des présidentes et présidents pour l'accès aux échelons fonctionnels ;
- pour développer une véritable politique de sélection des présidentes et présidents de juridiction dynamique, transparente et adaptée aux enjeux de la gestion d'une juridiction et en renforçant leur formation initiale et continue.

## 15. Pour une amélioration de la rémunération des magistrates et des magistrats

En dépit d'efforts consentis sur la période récente et de propositions apparemment favorables pour l'avenir, le positionnement comparé du corps des magistrats administratifs avec les autres corps de la haute fonction publique, que ce soit à titre indiciaire ou indemnitaire, reste défavorable. La réforme de la haute fonction publique rend cette situation encore plus problématique, alors que l'attractivité financière du corps est un élément essentiel pour un recrutement, initial ou en cours de carrière, de qualité. La rémunération est aussi un enjeu de maintien d'une justice administrative de qualité, face à une demande croissante et toujours plus exigeante aussi bien en termes de délais de jugement que de fiabilité et crédibilité des décisions rendues.

La rétribution de la participation des magistrates et magistrats à des commissions administratives est également un enjeu non négligeable, de même que les perspectives inquiétantes quant à la réforme du système de retraites pour le secteur public.

Les derniers résultats du baromètre social démontrent l'importance du sujet puisque la faiblesse de rémunération est un motif d'insatisfaction en forte hausse, passant de 22 à 33% soit plus 11 points.

### A. La rémunération indiciaire et indemnitaire des magistrates et magistrats doit être revalorisée afin de maintenir l'attractivité du corps et la qualité de la justice administrative

#### *1. La rémunération indiciaire et indemnitaire doit augmenter*

La rémunération des magistrates et magistrats administratifs demeure, comparativement aux autres corps de la haute fonction publique, insuffisante, en dépit d'efforts consentis sur la période récente : rétablissement d'un échelonnement indiciaire permettant une progression de carrière acceptable des conseillères et conseillers, instauration d'une « surprime » permettant de réduire l'écart des taux de prime des conseillères et conseillers de TA et CAA par rapport à celles et ceux dont bénéficient les grades équivalents des autres corps recrutés par la voie de l'ENA, amélioration de la fin de carrière des premières conseillères et premiers conseillers par la création de l'échelon fonctionnel HEB bis.

Les travaux du groupe de travail « carrière » constitué au sein du CSTACAA, ont très clairement mis en évidence cet état de fait, et suggéré des pistes d'évolution, que le gestionnaire n'a pour l'essentiel et pour l'heure pas mises en œuvre.

Outre ce désavantage comparatif, l'absence totale, depuis désormais plus de dix ans, de toute évolution générale et sensible de la rémunération des magistrates et magistrats contribue au sentiment de déclassement, de démotivation et d'abandon de nos collègues, dont près de 60 % ont indiqué, à l'occasion de la dernière enquête du SJA sur les conditions de travail, que leur rémunération était insuffisante voire très insuffisante.

Les années 2020 et 2021 sont marquées par des perspectives d'évolution pour l'avenir, grâce à l'obtention d'une enveloppe financière supplémentaire, mais leur traduction concrète demeure

incertaine et appelle une vigilance particulière afin de ne pas aboutir à des conséquences défavorables.

D'une part, si une revalorisation de la rémunération des magistrates et magistrats a été annoncée en 2020, elle s'est matérialisée en 2020 et 2021 par un abondement de la seule part variable de la partie indemnitaire, modalité de rémunération difficilement compatible avec l'indépendance des juges, raison pour laquelle le SJA s'oppose fermement à toute augmentation de son poids relatif dans leur rémunération. Le SJA sera vigilant, lors de la modification prévue des textes réglementaires, et veillera à ce que ces modalités transitoires ne soient pas pérennisées et que la revalorisation concerne prioritairement la rémunération indiciaire ou à défaut la part fixe de l'indemnité de fonctions. Au sein du régime indemnitaire, qui représente entre 34 et 39 % de la rémunération totale, la part variable représente en moyenne un quart des primes. Le SJA s'engage résolument pour que cette proportion, qui ne doit pas augmenter, soit réduite.

D'autre part, dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique, une revalorisation générale de la rémunération des corps d'encadrement supérieur de la fonction publique a été annoncée, afin de mettre fin aux différentiels de rémunération dénoncés plus haut. Il est impératif que les magistrates et magistrats bénéficient à cette occasion d'une revalorisation conséquente de leur rémunération, dans le respect de ces principes.

Aussi, et dans l'attente de la fusion du corps des magistrates et magistrats administratifs avec celui des membres du Conseil d'Etat, le SJA appelle ardemment de ses vœux une refonte des grilles indiciaire et indemnitaire conforme à la nature des responsabilités assumées et compatible avec les principes fondamentaux qui gouvernent leur office, au premier rang desquels figure l'indépendance.

## *2. Certaines mesures à effet pécuniaire sont plus urgentes que les autres*

Le SJA demande une refonte d'ensemble de la grille indiciaire, comme cela a été le cas pour la grande majorité des autres corps issus de l'ENA.

Cela concerne d'abord le grade de conseiller, afin d'une part de supprimer l'effet de patinage entraîné par la nomination, au dernier échelon actuel de ce grade, de magistrats qui bénéficient d'une reprise d'ancienneté en qualité de fonctionnaires de catégorie A et la possibilité pour les énarques d'être admis immédiatement au grade correspondant à leur indice de reclassement. D'autre part, l'instauration d'une obligation de mobilité à ce grade par la réforme de la haute fonction publique rend le chevauchement des deniers échelons de ce grade avec ceux des premiers du grade de premier conseiller d'autant plus urgent, afin d'éviter les effets négatifs d'une promotion retardée pour les conseillères et conseillers soumis à cette obligation.

Le grade de premier conseiller nécessite pour les mêmes raisons que l'accès au huitième échelon, doté de l'indice HE B bis, soit décontingenté, ce qui est en bonne voie et devrait se concrétiser à partir de 2022. Une revalorisation importante au quatrième échelon est également indispensable au regard des rémunérations correspondantes dans les corps comparables.

Cela concerne également le grade de président, perdant des dernières réformes, en particulier les échelons P1 à P4. Les missions plus lourdes confiées aux présidentes et présidents, qui doivent par ailleurs parfois exposer des frais importants si la prise de grade impose un éloignement géographique de leur domicile ou un déménagement, nécessite une revalorisation des premiers échelons. Les derniers échelons sont également insuffisamment valorisés. Le SJA préconise ainsi d'ouvrir l'accès des P4 à la HE C, pour celles et ceux qui auront exercé des fonctions de président

durant un certain nombre d'années et d'ouvrir l'accès à la HE D des P5, pour celles et ceux ayant exercé un certain nombre d'années à ce grade et à cet échelon.

### B. La participation des magistrates et magistrats aux commissions administratives doit être mieux rémunérée

Le SJA est favorable à la poursuite du mouvement, déjà engagé, d'identification des commissions administratives dans lesquelles la présence de magistrates et magistrats est inutile et de meilleure répartition de la charge de travail résultant de la participation à des commissions administratives entre tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. Le SJA souhaite que la participation à des commissions administratives obligatoires ouvre droit soit à une décharge d'activité correspondant au temps passé à la préparation et à la tenue de la commission, soit à une rémunération satisfaisante et suffisante au regard du temps passé.

Or on constate souvent une rémunération prévue par les textes au rabais, voire l'absence de toute rémunération, ce qui rend ces missions peu attractives. Cette situation est d'autant plus regrettable que certaines présidences demandent, de facto, un réel travail de rapporteur ou rapporteur.

### C. La réforme des retraites ne doit pas conduire à une baisse de pouvoir d'achat des magistrates et magistrats

Le Gouvernement a engagé, avant d'y renoncer temporairement, une réforme profonde du système des retraites, susceptible de se traduire par un alignement du régime des pensions servies aux agents publics sur le régime général des salariés du secteur privé.

Le SJA ne peut que rappeler que le taux de remplacement est, s'agissant de la haute fonction publique, particulièrement faible par rapport aux cadres du secteur privé à l'heure actuelle, en raison de la part élevée des primes, lesquelles ne sont prises en compte dans le calcul de la pension que depuis 2003 et uniquement à hauteur de 20 % du traitement indiciaire. À ce titre, et en tout état de cause, le SJA ne peut que s'opposer à tout projet de réforme qui exclurait les primes de la détermination de la rémunération de référence pour le calcul de la retraite. Le SJA se montre par ailleurs tout à fait hostile à l'allongement de la période de référence pour le calcul de la pension, actuellement fixée à six mois. Enfin si les cotisations sociales devaient augmenter du fait de la prise en compte des primes dans la rémunération de référence, il conviendrait que cette augmentation soit compensée par l'Etat employeur afin d'éviter une baisse immédiate des rémunérations nettes des magistrates et magistrats.

Ni le Gouvernement ni le Conseil d'État n'ont pu fournir de simulations fiables, permettant d'apprécier les pertes de pouvoir d'achat qui pourraient résulter de l'application de la réforme. Le SJA souhaite que des solutions préservant tant le niveau de rémunération actuel que le montant futur des pensions des magistrates et magistrats soient adoptées, et il n'a pas hésité à déposer des préavis de grève lors des mobilisations de décembre 2019.

## **Le Congrès mandate le conseil syndical afin de solliciter :**

### *Mesures de revalorisation générales :*

- une augmentation générale de la rémunération des magistrates et magistrats, prioritairement indiciaire et subsidiairement indemnitaire ;
- un alignement du régime indiciaire des magistrates et magistrats de TA et CAA sur celui des membres du Conseil d'Etat ou à titre subsidiaire avec celui des administrateurs de l'Etat ;
- qu'il soit procédé à la mutation en part fixe de la part variable de l'indemnité de fonction, sans réduction de l'enveloppe globale de cette indemnité ;
- l'abandon de tout projet développant d'une manière ou d'une autre une part de prime liée à la performance, individuelle ou collective ;
- à défaut, le maintien à un niveau significatif du pourcentage de la part fixe au sein de l'enveloppe d'indemnité de fonction, l'indexation du montant de l'indemnité de fonction sur le traitement indiciaire plutôt que sa fixation en valeur absolue, et la revalorisation des montants de l'indemnité de fonction, pour tous les grades.

### *Mesures de revalorisation sectorielles :*

- la création d'un ou deux échelons supplémentaires en fin de grille au grade de conseiller, sans modification défavorable des conditions pour accéder au grade de premier conseiller afin de tenir compte des impacts de la réforme de la haute fonction publique un meilleur reclassement des nouveaux magistrats ayant eu une carrière antérieure lors de leur affectation dans le corps ;
- une revalorisation du quatrième échelon du grade de premier conseiller et le décontingement de l'accès au dernier échelon de ce grade ;
- une valorisation des fins de carrière, en ouvrant l'accès des P4 à la HE C et l'accès des P5 à la HE D, pour celles et ceux qui auront exercé durant un certain nombre d'années à ces grade et échelons et en revalorisant le régime indemnitaire des présidentes et présidents à tous les échelons.

### *Revendications concernant les commissions administratives :*

- pour identifier les commissions administratives dans lesquelles la présence de magistrats est inutile et œuvrer à la suppression de leur participation dans ces commissions ;
- pour exiger une rémunération ou une décharge d'activité pour les commissions non rémunérées ;
- pour réclamer la revalorisation du montant des indemnités.

### *Revendications concernant les retraites :*

- pour obtenir l'intégration de la totalité des primes dans l'assiette de calcul des retraites et le maintien d'une possibilité de rachat des années d'études ;
- pour agir contre tout mode de calcul de la pension, notamment s'agissant de la période de référence, qui entraînerait une baisse des pensions servies par rapport aux modalités en vigueur ;
- pour que la prise en compte des primes dans le calcul du salaire de référence soit compensée par l'Etat employeur, afin qu'elle n'ait pas pour conséquence une baisse immédiate du pouvoir d'achat des magistrates et magistrats.

## 16. Pour l'amélioration de l'offre de formation et de l'accès à la formation

Si des efforts doivent être soulignés ces dernières années en ce qui concerne l'offre de formation et l'accès des magistrates et magistrats à la formation, le SJA estime qu'il existe encore des axes d'amélioration de la formation initiale et continue.

### Améliorer encore davantage la formation initiale :

La formation initiale s'est fortement professionnalisée ces dernières années, en particulier grâce à la mise en place d'ateliers d'appui à la prise de poste optionnels, permettant de renforcer l'individualisation des besoins de formation, ainsi qu'à la pérennisation des chambres de formation, qui permettent aux magistrates et magistrats de se familiariser avec la rédaction des notes et des projets de jugement.

Si le CFJA a consenti des efforts pour proposer une formation initiale professionnalisante aux collègues et s'est engagé, dans le cadre du schéma triennal de formation de la juridiction administrative 2019-2021 à enrichir l'offre de formation et à mettre en place une « démarche qualité », qui a vocation à être étendue à toutes les formations, des améliorations demeurent possibles.

D'une part, il apparaît indispensable d'adapter davantage les modules de formation, dès le début du cursus, en fonction de la provenance des collègues (concours de recrutement direct, ENA, détachement, tour extérieur) et de multiplier les interventions portant sur la prise de poste. La gestion concrète du stock ainsi que la conduite de l'instruction suscitent des interrogations récurrentes chez les collègues primo-affectés au moment de leur arrivée en juridiction, preuve d'une insuffisance de la formation initiale dans ces domaines.

D'autre part, si la durée du stage en juridiction a été à nouveau rallongée en 2019 (allant de 4 à 8 semaines selon que la magistrate ou le magistrat bénéficie ou non d'une expérience préalable dans la juridiction administrative), ce qui permet aux collègues de bénéficier d'une formation professionnalisante plus approfondie, la formation initiale ne comprend toujours aucun atelier d'appui à la prise de poste en ce qui concerne la tenue des audiences de juge unique ainsi que la présidence des conseils de discipline et autres commissions administratives.

Enfin à la suite de la réforme de la haute fonction publique décidée en 2021, il est indispensable que les magistrates et magistrats des TA et des CAA puissent suivre le tronc commun de formation destinés aux hautes et hauts fonctionnaires dispensé par l'INSP.

De manière générale la formation initiale gagnerait à proposer des formations moins spécialisées, de découverte des politiques publiques, aux nouvelles magistrates et nouveaux magistrats, notamment celles et ceux issus de formations purement juridiques.

### Renforcer la formation continue :

Le SJA tient à reconnaître la qualité du socle de formation continue et les efforts consentis au cours de ces dernières années pour enrichir et diversifier l'offre de formation (visite de structures



publiques, accompagnement aux mobilités en dehors de la juridiction administrative...) mais également pour délocaliser une partie de celles-ci. Cependant, les collègues ne sollicitent pas autant de formations qu'ils le voudraient en raison d'une charge de travail ne leur permettant pas de se rendre à une formation dispensée, la plupart du temps, au CFJA ou au Palais Royal.

Le SJA déplore que le droit à la formation ne soit pas davantage pris en compte lors de la fixation des objectifs des magistrates et magistrats ainsi que dans l'organisation de leur travail. La question de la formation continue est pourtant primordiale, compte tenu tant du rythme croissant des réformes du fond du droit que de l'augmentation de la technicité des matières traitées, lesquelles nécessitent une mise à jour régulière des connaissances juridiques.

Le SJA réclame que l'organisation du travail soit compatible avec le droit des magistrates et magistrats à se former régulièrement sur des contentieux devenant de plus en plus techniques. Si le principe de défalcation de dossiers en cas de formation est respecté dans quasiment toutes les juridictions, les présidents et les rapporteurs publics sont, pour leur part, dans l'impossibilité concrète d'obtenir une décharge, en raison de l'impact que celle-ci implique sur le fonctionnement de la chambre prise dans son ensemble. Le SJA souhaite à ce titre que des modalités de diminution de la charge de travail soient étudiées pour permettre à ces derniers, lorsque cela est nécessaire, de se former (audiences allégées par exemple voire remplacement si la formation suivie est longue).

Rappelons, en outre, que si depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, tous les fonctionnaires et agents contractuels de la fonction publique bénéficient d'un compte personnel de formation (CPF) le SJA a dû, au cours de l'année 2019, former une intervention au soutien d'une collègue dans un contentieux individuel l'opposant au Conseil d'État, qui estimait alors que le CPF n'était pas applicable aux magistrates et magistrats administratifs.

L'arrêté du 7 mai 2021 pris en application de l'article 9 du décret n° 2017-928 du 6 mai 2017 relatif à la prise en charge des frais pédagogiques au titre du CPF pour les agents des greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel a enfin rendu applicable le dispositif du CPF aux magistrats administratifs. L'adoption de cet arrêté leur permet de disposer d'un droit dont le bénéfice leur était jusqu'ici refusé.

Ajoutons, enfin, qu'une attention particulière doit être portée aux magistrates et magistrats affectés en juridiction de province ou d'outre-mer, lesquels se trouvent souvent dans l'impossibilité de se former en raison de l'impact chronophage des transports et ne peuvent défalquer des dossiers à concurrence du temps effectivement neutralisé pour se rendre et suivre la formation. Le SJA réclame une généralisation de la pratique consistant à décentraliser les formations chaque fois que cela sera possible, comme cela a été fait avec succès à l'occasion des formations sur le droit des étrangers organisées en région.

Le contexte sanitaire a favorisé le développement de formations « comodales » et à distance grâce aux outils de visio-conférence, ce qui a permis aux magistrates et magistrats affectés en juridiction de province et d'outre-mer d'accéder plus facilement aux modules de formation, sans avoir à se déplacer. Le CFJA s'est également fixé pour objectif de développer l'offre de supports de cours en ligne actualisée et d'enrichir l'offre de formation avec des cours en ligne en vidéo. Le SJA sera toutefois attentif à ce que les formations en présentiel demeurent le principe, et ne soient pas systématiquement remplacées par des formations à distance, qui permettent certes un

accès élargi à l'offre de formation, mais qui limitent fortement les possibilités d'interaction entre les magistrats et avec les formateurs.

#### Garantir la transparence dans le recrutement ou le remplacement des formateurs et formatrices :

Si le SJA a par le passé dû réclamer plus de transparence et d'équité dans la désignation des formatrices et formateurs internes occasionnels, confronté au constat de recrutements effectués de gré à gré, soit en raison de connaissances personnelles soit de proximité géographique, il ne peut que se féliciter qu'il soit désormais procédé à une diffusion d'appels à candidature pour la quasi-totalité des modules, notamment les chambres de formation.

Il entend rappeler que cette procédure d'appel à candidatures doit s'appliquer sans exception.

De même, il apparaît essentiel que les décisions de non-renouvellement de désignation comme formatrice ou formateur soient notifiées aux magistrates et magistrats concernés et motivés par des considérations pédagogiques, et idéalement précédées d'un entretien, afin que les intéressés soient en mesure d'appréhender les motifs qui président à ce refus de renouvellement. Les fiches d'évaluation, distribuées à l'occasion de chaque formation, permet aux formatrices et formateurs de connaître les critères présidant au renouvellement ou non de leur collaboration au CFJA, de cibler les besoins de nos collègues et d'adapter leurs formations en fonction de ceux-ci. Il est donc indispensable qu'ils en aient connaissance.

Le SJA souhaite enfin continuer d'œuvrer pour que soient harmonisées et revalorisées les rémunérations des formatrices et formateurs internes.

#### **Le Congrès mandate le conseil syndical :**

- pour promouvoir la mise en place de formations davantage personnalisées suivant la provenance des collègues (concours direct, détachement, ENA, etc.) ;
- pour promouvoir le développement des formations professionnalisantes, la mise en place de formations relatives aux fonctions extra-juridictionnelles ;
- pour œuvrer auprès du Conseil d'Etat pour que la formation initiale des collègues intègre le tronc commun de formation prévu pour l'ensemble des hauts fonctionnaires ;
- pour promouvoir une organisation de travail compatible avec le droit des magistrates et magistrats à la formation ;
- pour militer en faveur d'une décharge d'activité équivalente au temps effectivement consacré à la formation (inclusion du temps de transport) ;
- pour encourager la poursuite de la diversification des offres de formations engagée par le CFJA, notamment de manière décentralisée, en maintenant le principe de formations en présentiel.
- pour veiller à ce que soit pérennisé un réel appel à candidatures pour la sélection des nouvelles formatrices et nouveaux formateurs, sur la base de critères objectifs préalablement définis ;
- pour qu'une information soit délivrée rapidement en cas de non renouvellement.

## 17. Pour la préservation de conditions matérielles de travail correctes

La qualité des conditions de travail des magistrates et magistrats, tant matérielles qu'immatérielles, doit être préservée à un niveau élevé, seul de nature à permettre un travail juridictionnel alliant efficacité et qualité.

### A. Pour un exercice des fonctions sécurisé et sécurisant

#### *1. La sécurisation des juridictions et des audiences*

Si la sécurisation des juridictions a été améliorée ces dernières années, par la mise en place de services de gardiennage ou de surveillance, un contrôle des accès aux locaux et une meilleure gestion des flux publics et privés, la sécurité demeure une préoccupation des magistrates et magistrats. Certaines ou certains ont pu être mis en cause ou menacés, parfois violemment, dans l'exercice de leurs fonctions. Par ailleurs, la présence de forces de police ou de vigiles pour les audiences à risques n'est pas garantie ni même prévue dans certaines juridictions.

Il est souhaitable que le Conseil d'Etat poursuive et amplifie l'effort financier et matériel de mise en sécurité des juridictions afin de parer à tout risque d'agression des magistrates et magistrats et du personnel de greffe sur leur lieu de travail. Des conventions avec les services de police ou à défaut avec des sociétés de gardiennage doivent être passées par les cheffes et chefs de juridiction pour le cas d'audiences à risque, notamment lorsqu'il ressort des pièces du dossier que les personnes convoquées ont pu causer des troubles graves à l'ordre public.

Il est également souhaitable que des formations à la sécurité, et aux pratiques à observer en cas de risque d'agression ou d'incident d'audience, qui ont été proposées dans certaines juridictions, soient généralisées.

Le SJA s'engage à apporter son soutien logistique et moral aux magistrates et magistrats victimes de menaces ou d'actes de malveillance, que ce soit dans le cadre de la juridiction ou par voie de presse.

#### *2. Les enjeux de sécurité liés à l'open data des décisions de justice*

Une réflexion doit être menée, dans la perspective de la mise en œuvre de l'*open data* des décisions juridictionnelles (article [L. 10](#) du code de justice administrative, dans sa version issue de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, dont les modalités ont été précisées par le décret n°2020-797 du 29 juin 2020 et l'arrêté du 28 avril 2021 pris en application de l'article 9 dudit décret), sur l'anonymisation, non seulement en ce qui concerne les données personnelles (et pas seulement le nom) des personnes mentionnées dans la décision, mais également en ce qui concerne l'identité des magistrates et magistrats qui l'ont rendue.

Le SJA a fortement insisté, en dépit du choix contraire opéré par le législateur en 2019, sur la nécessité absolue d'anonymiser systématiquement le nom des juges, quelle que soit la formation de jugement ou le contentieux concerné : s'il est normal que les décisions des juridictions administratives, notamment de première instance, soient mises à disposition du public, la mention du nom des juges n'a, à cet égard, aucun intérêt, sauf à dresser des statistiques prohibées par le quatrième alinéa de l'article L. 10 du code de justice administrative.

L'article R. 741-14 du code de justice administrative prévoit un mécanisme excessivement lourd de décision du chef ou de la cheffe de juridiction pour l'occultation de données concernant les magistrates et magistrats et le greffe, et du président ou de la présidente de la formation de

jugement pour ce qui concerne une partie ou un tiers. Ces dispositifs d'anonymisation renforcée, qui nécessitent une demande du magistrat ou de la magistrate en ce qui le ou la concerne et une analyse de sa part en ce qui concerne les parties, aura nécessairement un impact sur la charge de travail de tous les agents de la justice administrative, en alourdissant au moins le temps de relecture des jugements.

Ainsi, lorsque cela s'avère nécessaire, puisque la publicité des décisions de justice doit rester le principe, et ce dès la publication du rôle d'audience, en particulier dans les cas où le ou la juge statue seul et jusqu'à la mise à disposition des décisions et la diffusion de copies, l'anonymisation du nom des juges doit être prévue et aisément obtenue.

Le SJA se satisfait que la Cour nationale du droit d'asile n'ait pas été incluse dans le périmètre de l'open data ainsi qu'il l'avait sollicité, mais une attention particulière s'impose encore concernant la diffusion en ligne des décisions prises par le Conseil d'Etat, juge de cassation de la Cour nationale du droit d'asile.

Enfin, s'agissant des vecteurs employés pour assurer la mise à disposition du public des décisions, pour des raisons tenant à la séparation des pouvoirs, le SJA s'inquiète des moyens qui seront alloués à la DSI pour gérer une base de données aussi riche et développer des outils de recherche plus performants qu'« Ariane » et « Ariane archives », qui ont montré leurs limites et ne seront pas adaptés à une diffusion de la totalité des décisions juridictionnelles rendues.

### *3. La prévention des risques psycho-sociaux*

Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) spécial des tribunaux et cours administratives d'appel est chargé de contribuer à la mise en œuvre des actions nécessaires à la préservation de la santé physique et mentale des magistrats, magistrats, agentes et agents exerçant dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Il propose des actions de prévention de la souffrance et de la violence au travail et du harcèlement et notamment des risques psychosociaux (RPS) qui, dans un contexte de forte augmentation des entrées et d'accroissement consécutif de la charge de travail et de la pression qui pèse sur les juges dont ils constituent tout à la fois une conséquence et un symptôme, doivent désormais constituer l'une des préoccupations majeures du gestionnaire.

Les représentants du SJA portent au sein du CHSCT les préoccupations des magistrats et veillent à l'amélioration de la prévention et de la prise en charge des risques psychosociaux. Un protocole relatif à la prévention des risques psychosociaux dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel a été élaboré en 2009, et un plan d'action, incluant l'actualisation de ce protocole, a tardivement été adopté en 2013. Le protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la juridiction administrative, qui comporte un axe 3 « prévenir et lutter contre les discriminations, les actes de violence, le harcèlement moral ou sexuel et les agissements sexistes », a quant à lui été signé, à l'issue d'une concertation avec les organisations syndicales de l'ensemble des personnels de la juridiction administrative, en juin 2021. La création d'une cellule d'écoute nationale sur les risques psychosociaux, sollicitée par le SJA, a parachevé le dispositif de prévention et de traitement des RPS.

Un cadre existe donc désormais, que l'ensemble des acteurs, nationaux et locaux, au premier rang desquels figurent les membres du CHSCT et les assistants de prévention, doivent mettre en œuvre et faire connaître.

Il est nécessaire d'agir directement sur les modes d'organisation du travail ou de management à l'origine des souffrances au travail. Les mesures de prévention de la souffrance au travail supposent d'accorder une attention particulière aux conditions de travail de chacune et chacun et

de mettre en place les modalités de prise en charge des situations de souffrance au travail ou de harcèlement, en définissant notamment les bons interlocuteurs en cas de souffrance au travail.

Le Conseil d'État employeur doit par ailleurs exercer son rôle de protection : former l'ensemble des personnels afin de permettre une détection des situations problématiques et une « libération de la parole » sur le sujet des RPS, engager systématiquement une enquête en cas de signalement, informer les personnes s'estimant victimes de l'existence de la protection fonctionnelle et de ses modalités d'octroi. Le SJA, qui s'engage à apporter son soutien aux magistrates et magistrats en souffrance, veillera à ce que le Conseil d'État remplisse ses obligations de protection et d'accompagnement. Sans préjudice du traitement des situations individuelles, le SJA interpelle également sur les sujets d'intérêt collectif : il a notamment alerté sur une interprétation du point de départ de la prescription de l'engagement des poursuites disciplinaires, fixé à trois ans à compter de la connaissance des faits, trop défavorable aux victimes.

## B. Pour la préservation de conditions matérielles de travail correctes

### *1. Les locaux*

Il est nécessaire que toutes les juridictions bénéficient de locaux adaptés permettant de disposer d'un nombre de bureaux suffisants pour accueillir l'ensemble des personnels, et de salles d'audience assez nombreuses pour faire face notamment à l'accroissement des contentieux urgents. Les propositions faites de se partager le même bureau et se répartir leurs jours de présence, en « flex office » ou « bureau partagé », sont inadmissibles : chacun et chacune doit pouvoir disposer d'un bureau individuel où il peut venir travailler quand le souhaite.

Le développement de la dématérialisation et du travail à distance ne peut pas justifier l'instauration de contraintes excessives à l'exercice de leur métier par les magistrates et magistrats administratifs. La réglementation du télétravail, qui nécessite la déclaration préalable des journées travaillées sur site, ne doit pour les mêmes motifs pas être appliquée aux magistrates et magistrats, qui doivent rester libres de leurs modalités de travail, sur site ou à domicile.

### *2. Les moyens*

Les moyens nécessaires au bon fonctionnement du matériel sont indispensables. Chaque juge doit bénéficier d'un ordinateur portable en état de fonctionnement, une assistance disponible immédiatement doit être offerte en cas de problème matériel ou logiciel, et le matériel doit être renouvelé en cas de dysfonctionnement. Le SJA a par ailleurs largement dénoncé les défaillances et insuffisances des applications de travail juridictionnel : leur modernisation apparaît d'autant plus indispensable que la dématérialisation « à marche forcée » des dossiers contentieux se poursuit. Le Conseil d'État ne paraît pas suffisamment prendre en considération l'écart entre les efforts demandés aux magistrates et aux magistrats pour s'adapter à la dématérialisation des dossiers liée au développement de Télérecours, et l'obsolescence des outils numériques à leur disposition, le développement effectif d'un « Portail contentieux » opérationnel paraissant largement illusoire. Le fait de disposer d'un dossier contentieux imprimé, comme l'accès à une documentation papier (notamment les codes), restent nécessaires : les potentialités d'exploitation des données sur support papier et numérique ne sont pas exclusives mais complémentaires.

La situation des collègues bénéficiant d'une mutation doit être mieux prise en compte : celles-ci et ceux-ci commencent à travailler pour leur nouvelle juridiction avant le 1er septembre, et doivent pouvoir avant cette date bénéficier des moyens matériels d'y travailler. La possibilité

d'accéder simultanément aux réseaux des juridictions de départ et d'arrivée doit être offerte dès le 1<sup>er</sup> juillet.

L'ergonomie des postes de travail doit être adaptée aux conditions réelles de travail et adaptée à chacune et chacun. Chaque magistrat doit bénéficier d'au moins deux écrans fixes en sus de celui de son ordinateur portable. Le prêt de matériel à domicile doit également être favorisé en cas de télétravail.

Le suivi de la santé au travail des magistrates et magistrats, notamment oculaire, doit devenir une préoccupation prioritaire.

### **Le Congrès mandate le conseil syndical :**

- pour que la sécurisation de toutes les juridictions et notamment tous les tribunaux administratifs soit achevée, la formation à la sécurité généralisée et la présence de force de sécurité garantie lors des audiences identifiables comme « à risque » ;
- pour encourager, lorsqu'elle s'avère nécessaire, l'anonymisation du nom des juges, dès la publication du rôle d'audience ;
- pour apporter son soutien aux magistrates et magistrats qui feraient l'objet de menaces, d'intimidation ou d'attaques en leur accordant la protection fonctionnelle ;
- pour que les magistrates et magistrats bénéficient de conditions matérielles de travail les plus satisfaisantes possibles, y compris à domicile ;
- pour s'opposer à la mise en place d'une législation sur le télétravail contraignante pour les magistrates et magistrats ;
- pour veiller à ce que le Conseil d'Etat conserve la maîtrise de la diffusion de la jurisprudence des juridictions administratives ; pour que l'anonymisation du nom des juges soit strictement garantie, en particulier pour les décisions rendues en juge unique et l'occultation des données permettant la ré-identification des personnes soit facilitée, sans augmentation de la charge de travail des magistrates et magistrats ;
- pour améliorer la communication, la formation, la détection, l'accompagnement et le traitement des risques psycho-sociaux dans l'ensemble des juridictions administratives ;
- pour s'assurer du suivi du protocole relatif aux risques psychosociaux du CHSCT et du plan d'action annexé au protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle.

## **18. Pour un usage raisonné des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans le travail juridictionnel**

### **I. Pour une informatisation fiable et moderne**

#### **A) Pour l'amélioration de la fiabilité du système :**

##### 1. Internet, intranet et bases de données

Malgré les précédentes alertes et demandes, les impossibilités d'accès aux différentes bases de données juridiques en ligne, parfois simultanées sur internet et intranet, ne sont pas rares et ces dysfonctionnements continuent de priver les magistrates et magistrats, mais aussi les greffes, de leurs outils de travail.

La juridiction administrative doit disposer d'un moteur de recherche performant, tant sur Ariane que sur Ariane archives, d'une disponibilité permanente de l'accès à l'intranet et à l'internet, et d'un volume de bande passante suffisant pour éviter un blocage ou des ralentissements excessifs, particulièrement constatés lors de l'utilisation de la VPN. La fiabilité de ces systèmes doit être la priorité absolue de la direction des systèmes d'information.

Enfin, il est indispensable de mettre en place une compensation des pannes du système ou des indisponibilités du réseau qui impacte le fonctionnement des juridictions et le travail de la communauté juridictionnelle.

##### 2. Les applications et logiciels

La juridiction administrative travaille au quotidien sur des applications et logiciels désuets et datés. La modernisation du Poste rapporteur, de Skipper et de l'ensemble des logiciels, réclamée de longue date, est urgente. Si la mise en place d'un « club utilisateurs » préalable à l'évolution de ces outils est une initiative qui doit être saluée, en ce qu'elle devrait permettre de mieux adapter les applications aux fonctions juridictionnelles et à l'usage qui en est fait par les magistrates et magistrats, le rythme relativement lent d'avancée de ses travaux est préoccupant. Si l'application de la fiche navette dématérialisée a été lancée et généralisée en juin 2020, la modernisation des outils de travail quotidiens que sont Skipper et le Poste rapporteur continue de prendre du retard.

Chaque réforme de la procédure ou de la rédaction des jugements devrait être accompagnée d'une mise à jour de ces outils informatiques par les services du Conseil d'Etat. Les modèles Skipper de courrier du greffe, dont les imperfections et erreurs imposent aux magistrats et agents un surcroît de travail de vérification, devraient également être adaptés en temps réel aux évolutions du code de justice administrative.

#### **B) Pour une meilleure information des magistrates et magistrats sur l'activité des services informatiques :**

Les décisions prises par les services informatiques, et notamment par la direction des systèmes d'information, ne sont pas seulement techniques mais affectent l'organisation de l'activité juridictionnelle. Une association plus étroite des représentants des magistrates et magistrats aux réformes et aux modifications envisagées est indispensable, afin, d'une part, de donner à ces

réformes une orientation compatible avec le travail des magistrates et magistrats et, d'autre part, de mieux faire accepter et comprendre les évolutions informatiques et applicatives.

Les circulaires en matière d'informatique, en particulier celles relatives à des mesures de contrôle de l'activité de consultation par les magistrates et magistrats des sites Internet, doivent leur être diffusées.

## **II. Pour une dématérialisation au service des magistrates et des magistrats**

### **A) Les enjeux de la dématérialisation :**

La dématérialisation des dossiers contentieux a profité principalement aux justiciables, et notamment à leurs conseils avocats et avocats (délestés des frais de photocopies et d'affranchissement et donc de l'obligation de tri des pièces jointes), et a permis de faire des économies de frais postaux et de faciliter le travail du greffe.

Cette évolution n'a toutefois pas été suffisamment pensée avec les magistrates et magistrats, auxquels elle a été imposée de manière descendante et précipitée. La simplification attendue du travail juridictionnel ne se fait guère sentir et les difficultés que la dématérialisation imposée engendre se sont révélées de manière importante au cours de la crise sanitaire. Si la mise en place de la dématérialisation, ces dernières années, a permis aux juridictions administratives de poursuivre leur travail, en mode dégradé toutefois, durant les confinements, ce contexte sanitaire a mis en exergue les problèmes, autrement plus importants, que la dématérialisation et le travail à distance, lorsqu'ils sont imposés, peuvent engendrer :

- isolement et solitude exacerbée,
- fatigue oculaire et physique liée au temps passé à lire sur écran,
- troubles musculo-squelettiques,
- moindre confort de lecture des dossiers,
- prise en mains malaisée des dossiers de plus en plus volumineux alors que les pièces jointes ne présentent parfois aucun intérêt,
- un transfert de charge du greffe vers les magistrates et magistrats (impressions, dossiers incomplets).

La dématérialisation et le « travail juridictionnel collaboratif » (qui constitue en réalité un travail juridictionnel dématérialisé) ne peuvent supplanter les échanges directs entre collègues. Ceux-ci, et principalement la séance d'instruction et le délibéré, doivent rester les moments privilégiés du travail juridictionnel. Sur ce point, si le contexte sanitaire a contraint les juridictions administratives à devoir s'adapter aux mesures prises par le gouvernement, notamment en ayant recours d'une part aux séances d'instruction par visio-conférence, mais également en permettant l'organisation d'audience mixte (en présentiel et visio-conférence), voire de visio-audience, le SJA tient à rappeler que la présence régulière des magistrates et magistrats dans les locaux des juridictions est essentielle au bon fonctionnement des chambres, et la tenue des audiences en présentiel doit rester le principe, le recours à l'outil de visio-conférence devant demeurer exceptionnel et dûment justifié, ainsi que l'a rappelé le Conseil d'État dans sa décision n° 441399 du 21 décembre 2020 dans le contexte des confinements imposés par la Covid-19.

La dématérialisation doit se faire dans le respect des équilibres de la communauté juridictionnelle.

Si la dématérialisation a simplifié le travail des magistrats sur plusieurs points, le travail juridictionnel dématérialisé n'est pas non plus la panacée. Les magistrates et magistrats doivent soit télécharger les éléments du dossier sur Télérecours soit utiliser les documents déposés sur le



réseau par le greffe. L'exploitation des écritures et pièces d'un dossier sur écran n'est pas aussi aisée que sur papier : il est notamment difficile, même avec deux écrans, d'avoir une vision globale du dossier, et d'avoir concomitamment sous les yeux les arguments des parties et les pièces relatives à un même moyen.

Bien que les magistrates et magistrats aient déploré une dégradation de leur santé liée au travail dématérialisé, notamment dans le cadre des enquêtes dédiées menées par le secrétariat général, ces difficultés ne sont à ce jour pas prises en compte par le gestionnaire, ce que le SJA déplore.

La mutation des modes de travail doit en outre se faire dans le respect des choix, contraintes et impératifs de chacune et chacun, liés aux préférences d'organisation du travail, à l'état de santé ou au handicap.

Enfin, la multiplication des possibilités d'échanges et de travail à domicile ne doit pas conduire à la remise en cause des temps de repos et empiéter sur le temps consacré à la vie privée et familiale.

### **B) La fiche navette dématérialisée**

Le déploiement de cette application depuis la fin du mois de juin 2020, annoncée comme « première brique du futur portail contentieux », s'est rapidement généralisée au sein des juridictions administratives. Au fil des enrichissements apportés à l'application, la fiche navette présente des avantages, en permettant d'assurer un suivi de l'instruction au fil de l'eau et de conserver une trace des échanges en matière d'instruction, au sein des chambres mais également au sein de la juridiction.

Toutefois, malgré ces avantages, cet outil ne doit pas conduire à une limitation voire une disparition des échanges au sein des chambres, et renforcer l'isolement des membres de la communauté juridictionnelle. En outre la sollicitation permanente que constitue la réception de mails de notification d'un échange sur la fiche navette dématérialisée constitue un risque de perturbation et de perte de qualité du travail juridictionnel.

Enfin, l'absence totale d'exemplaire papier nous semble être un pari très audacieux révélant une confiance sans faille dans la sécurité et la stabilité du système informatique.

### **C) Télérecours**

Les problèmes évoqués ci-dessus s'appliquent évidemment à Télérecours.

Cette application, avant tout conçue comme un outil du greffe pour la communication avec les parties et dont le déploiement s'est fait à marche forcée, présente des avantages et des fonctionnalités intéressantes, notamment la possibilité de consulter l'état d'un dossier, de télécharger tout le dossier ou seulement certaines pièces, de vérifier les communications aux parties.

Sa généralisation, sans réflexion préalable quant aux transformations profondes qu'elle était susceptible de provoquer sur le travail juridictionnel, a été problématique.

L'accès des magistrates et magistrats à l'application Télérecours ne saurait être considéré comme un accès au dossier du rapporteur. L'accès à cette application nécessite, outre qu'elle fonctionne au moment voulu, des opérations de téléchargement, qui ne relèvent pas des fonctions du magistrat.

S'agissant du choix du support de travail, la circulaire du 2 décembre 2015 du secrétariat général n'est pas satisfaisante. Il convient de réaffirmer que le SJA exige que les magistrats conservent la maîtrise de leurs conditions de travail en choisissant le support de travail qui leur paraît le plus adapté.

Le SJA sollicite, d'une part, la constitution d'un dossier dématérialisé complet, constitué de l'ensemble des productions des parties, assorties de signets, identifiables facilement par leur titre, et ordonnées chronologiquement, selon des modalités définies au niveau de chaque chambre ou en assemblée générale. Ce dossier, disponible sur le réseau partagé de la juridiction, doit être mis à jour au fil de l'eau et en temps réel par le greffe, avec information de la magistrate ou du magistrat intéressé selon le stade auquel la mise à jour intervient.

Le SJA demande, d'autre part, que les magistrates et magistrats disposent, outre de ce dossier numérique complet accessible à tous les membres de la formation de jugement, d'un dossier papier, soit complet, soit a minima « quasi-complet », c'est-à-dire constitué des éléments suivants : tous les mémoires des parties, la décision attaquée ou la demande préalable, et les inventaires des pièces jointes.

Cet exemplaire papier, qui pourrait suivre le dossier physique et servir à tous les membres de la formation de jugement, évitant que plusieurs d'entre eux impriment séparément la même chose, serait systématiquement constitué par le greffe, sauf choix explicite de la chambre d'y renoncer.

Il constitue, outre un outil de travail indispensable, une sécurité dans certains contentieux urgents et à forte oralité où il est nécessaire que le magistrat puisse disposer du dossier papier à l'audience.

L'argument selon lequel la constitution d'un dossier numérique et d'un dossier papier constituerait un « double travail » pour le greffe doit être relativisé, puisque l'agent ou l'agente de greffe imprimera un dossier qu'il ou elle aura ouvert pour le traiter et le télécharger sur le réseau.

Enfin, cette pratique constituerait également une sécurité pour l'archivage des dossiers, l'archivage uniquement numérique n'étant pas suffisamment sécurisé.

### **Le Congrès mandate le conseil syndical :**

- pour engager toute action permettant une amélioration et une fiabilisation des applications informatiques, qui doivent être au service des magistrats ;
- pour poursuivre ses actions permettant de garantir la disposition par le magistrat d'un dossier du rapporteur numérisé complet et mis à jour en temps réel ;
- pour préserver le droit à un dossier papier, à titre principal complet, à titre subsidiaire, à un dossier papier « semi-complet », comportant au moins les éléments suivants : tous les mémoires produits, la décision attaquée ou la demande préalable, et les bordereaux des pièces produites ; un dossier papier complet devra être systématiquement conservé dans les contentieux urgents (référés, étrangers urgents...) ou dans lesquels il existe une oralité importante à l'audience (contentieux sociaux en particulier) ;
- pour solliciter du gestionnaire qu'il assure un suivi médical conforme aux dispositions réglementaires applicables aux fonctionnaires de l'État, notamment en ce qui concerne les pathologies musculo-squelettiques et oculaires.

## 19. Pour une justice attractive outre-mer

Une affectation dans un tribunal administratif d'outre-mer est une expérience professionnelle très enrichissante, l'activité des juridictions administratives suscite un intérêt particulier outre-mer et la publicité qui lui est donnée, notamment dans la presse locale, est bien plus importante qu'en métropole.

L'ensemble de ces éléments pourraient avoir pour conséquence d'inciter les membres du corps à rejoindre les juridictions ultramarines. Pour autant, la gestion des magistrats et des magistrates des tribunaux administratifs d'outre-mer par le secrétariat général du Conseil d'État est de nature à les en dissuader. Des carences peuvent en effet être relevées tant dans la gestion des affectations que dans celle des carrières mais aussi dans l'accès à la formation et dans la politique immobilière.

### Pour une politique pertinente d'affectation outre-mer :

Certaines juridictions ultramarines souffrent d'un manque chronique d'attractivité. C'est notamment le cas des tribunaux administratifs de la Guadeloupe, de Guyane et de la Martinique. On constate en outre qu'en Guyane mais aussi en Guadeloupe et Martinique, les postes vacants sont très majoritairement pourvus par la primo-affectation de jeunes magistrats et magistrates venant du concours externe. Or, outre que l'expérience peut contribuer à la qualité de la justice rendue, la diversité des profils et modes de recrutement participent directement à la richesse de la juridiction administrative. Les orientations adoptées par le CSTACAA dans sa séance du 14 avril 2020 apportent une première réponse aux difficultés récurrentes pour pourvoir aux postes vacants dans ces tribunaux. Elles ne sont cependant pas suffisantes et doivent être complétées.

Pour les magistrats et magistrates en formation initiale, des visioconférences avec des collègues exerçant outre-mer sont désormais organisées lorsqu'il est acquis que des postes y seront à pourvoir. Ces rencontres permettent d'échanger sur tous les sujets et peuvent utilement contribuer à la définition d'un projet comme à la dédramatisation d'une affectation qui n'était pas nécessairement souhaitée. Il est indispensable que ces rencontres soient également ouvertes aux magistrats et magistrates qui ont déjà une affectation en juridiction mais qui envisagent de rejoindre l'outre-mer dans le cadre d'une mutation, comme cela a été fait en 2021 pour le TA de la Guyane.

Il faut également rendre plus attractive l'affectation dans certains tribunaux d'outre-mer. Contrairement aux magistrats judiciaires (v. décret n° 93-21 du 7 janvier 1993, art. 14), les magistrats administratifs affectés outre-mer ne bénéficient d'aucune bonification d'ancienneté. L'institution d'un tel avantage doit être envisagée pour les affectations dans les juridictions de l'Océan atlantique ou à tout le moins en Guyane.

Si les mutations outre-mer sont décidées en même temps que les autres mutations, le CSTACAA peut, en considération de l'intérêt du service, ne pas retenir certaines candidatures car il estime « *justifié, en raison du nombre réduit de magistrats, de la spécificité du droit applicable, et de l'environnement très délicat dans lequel évoluent ces juridictions, d'affecter des magistrats dont le profil paraît le mieux adapté au poste considéré et à un séjour outre-mer* ». Il est indispensable que le gestionnaire s'assure systématiquement, par un entretien tenu avant le mouvement de mutation, des motivations du candidat à l'outre-mer et du fait qu'il est conscient de la spécificité

de ces postes pour pouvoir, le cas échéant, écarter les candidatures dont la demande ne paraît pas susceptible de déboucher sur une affectation se déroulant dans de bonnes conditions.

Enfin, une affectation de magistrats ayant une famille dans un tribunal administratif d'outre-mer conduit, dans la majorité des cas, les magistrats concernés à s'y établir avec leur conjoint et leurs enfants.

Une telle situation, qu'elle soit choisie ou plus contrainte, implique nécessairement pour les conjoints disposant d'une situation professionnelle, comme agent public ou salarié du secteur privé, de l'abandonner du moins temporairement et de rechercher un emploi dans le ressort d'affectation.

Toutefois, les spécificités ultra-marines et le caractère plus limité du marché de l'emploi dans certains territoires peuvent rendre la continuation de la carrière professionnelle du conjoint aléatoire.

Le temps mis par les conjoints pour retrouver un emploi peut être long et la période d'inactivité induite peut avoir des répercussions sur leur carrière lors du retour en métropole.

Une telle situation n'est pas non plus toujours favorable à l'attractivité des juridictions ultra-marines et peut conduire le magistrat à solliciter un retour anticipé, ce qui n'est pas forcément souhaitable pour le fonctionnement des tribunaux concernés.

Ce constat nécessite d'intégrer la composante conjoint dans la préparation d'une affectation ultramarine et mettre en place un mode d'accompagnement du conjoint dans cette perspective (aide à la recherche de poste, conventions entre administrations...).

#### Pour un accès effectif des magistrates et magistrats d'outre-mer aux formations :

Plusieurs magistrates et magistrats affectés outre-mer se sont déjà vu opposer des refus de prise en charge d'un déplacement en métropole pour suivre une formation. La crise sanitaire a en outre conduit à un développement spectaculaire des formations dispensées à distance et en visioconférence. Celles-ci sont évidemment utiles et permettent aux magistrats d'outre-mer de s'éviter un déplacement souvent long pour une formation parfois brève. Elles leur permettent aussi de s'affranchir des contraintes liées au décalage horaire.

Il faut toutefois éviter que les habitudes prises pendant la crise sanitaire ne viennent désormais limiter ou faire disparaître la possibilité qui était offerte à ces collègues de profiter d'une formation pour revenir en métropole. Outre l'intérêt personnel de tels retours, une présence physique en métropole lors de formations permet de rencontrer et d'échanger avec les collègues mais aussi de voir les services administratifs et gestionnaires du Conseil, voire de préparer une mobilité. Enfin, le gestionnaire ne peut pas, à la fois, reprocher aux magistrates et magistrats affectés outre-mer d'être ignorants des réalités contentieuses de métropole et leur refuser tout séjour professionnel en métropole.

Par ailleurs, les tribunaux d'outre-mer n'ayant qu'une ou deux chambres, la création de modules de formations spécifiques à l'outre-mer ou aux petits tribunaux, qui seraient davantage transversaux doit être envisagée ou à défaut l'ouverture des modules de la formation initiale ayant cet objet. En toute matière, lorsqu'un magistrat ou une magistrate doit traiter moins de dix dossiers par an, il ou elle a besoin de connaître les grands principes et de savoir où chercher les éléments précis pour traiter de manière optimale son dossier. En revanche, des formations très techniques et spécialisées organisées sur plusieurs jours ne sont guère adaptées.

### Pour une gestion efficace et équitable des carrières des magistrates et magistrats d'outre-mer :

Le faible nombre de chambres des tribunaux administratifs d'outre-mer interdit de s'y spécialiser à outrance et permet au contraire de traiter la plupart des contentieux en quelques années tout en exerçant, parfois très tôt dans une carrière, les fonctions de juge des référés. Plusieurs tribunaux ont en outre dans leur ressort des collectivités habilitées à édicter elles-mêmes les règles applicables dans un grand nombre de matières dont notamment le droit fiscal ou le droit de l'urbanisme. Le gestionnaire considère pourtant parfois que les conditions d'exercice des fonctions outre-mer ne sont pas aussi exigeantes qu'en métropole et que, par conséquent, une magistrate ou un magistrat affecté outre-mer ne saurait être promu au grade de président sans s'être auparavant « remis à niveau » en métropole. Une telle position, outre qu'elle est injustifiée sur le fond, ne peut qu'être de nature à décourager les candidatures de valeur à une mutation outre-mer. Elle est en outre de nature à décourager les magistrates et magistrats affectés outre-mer et peut les inciter à terminer leur carrière dans cette affectation plutôt que d'envisager un retour en métropole en attendant une hypothétique promotion. Des affectations trop longues peuvent également se faire au détriment de collègues qui attendent longtemps avant de pouvoir partir outre-mer. C'est donc l'intérêt même de la juridiction administrative qui doit conduire le gestionnaire à veiller à permettre de concilier affectation outre-mer et déroulement de carrière, notamment en s'assurant des motivations du candidat au départ et en valorisant les expériences outre-mer.

### Pour une politique immobilière attentive outre-mer :

La situation immobilière des tribunaux administratifs d'outre-mer est très variable. Certains sont installés dans des bâtiments confortables et fonctionnels. D'autres sont installés dans des bâtiments insuffisamment sécurisés. Ceux-ci doivent être mis aux normes.

Par ailleurs, le CHSCT des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ne se déplace pas outre-mer. Mais les CHSCT des préfectures, qui devraient assurer ses fonctions, ne visitent pas les tribunaux administratifs : le Conseil d'Etat doit veiller à ce qu'ils exercent leurs missions.

### **Le Congrès mandate le conseil syndical :**

- pour demander systématiquement l'organisation de réunions d'information ouvertes à tous sur les juridictions d'outre-mer dans lesquelles des postes sont à pourvoir ;
- pour demander la modification du régime applicable aux magistrats et magistrates exerçant dans les juridictions de l'Océan atlantique afin de les rendre plus attractives ;
- prévoir un entretien avec le gestionnaire avant le mouvement de mutation ;
- d'intégrer la composante conjoint dans la préparation d'une affectation ultramarine et mettre en place un mode d'accompagnement du conjoint dans cette perspective (aide à la recherche de poste, conventions entre administrations... ) ;
- pour veiller à ce que les magistrates et magistrats affectés outre-mer puisse suivre au moins une fois par an une formation en présentiel ;

- pour demander la création de formations spécifiques présentant les grandes lignes des principaux contentieux ou l'ouverture des sessions de formation initiale ayant cet objet ;
- pour veiller à ce que le Conseil d'Etat ne discrimine pas les magistrates et magistrats affectés outre-mer dans le déroulement de leur carrière ;
- pour veiller à la prise en compte des tribunaux d'outre-mer dans la politique immobilière du Conseil d'Etat et à leur suivi par le CHSCT spécial des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

## **20. Pour une reconnaissance de la Commission du contentieux du stationnement payant comme une juridiction administrative à part entière**

La commission du contentieux du stationnement payant (CCSP) existe depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, c'est la dernière née des juridictions administratives. Implantée à Limoges, forte de 12 magistrats (bientôt 15 début 2022), répartis en 2 chambres, elle enregistre plus de 120 000 requêtes par an (les projections pour 2021 se situent plutôt à hauteur de 160 000). Juridiction de plein contentieux, elle élabore depuis sa création une jurisprudence qui n'est pas susceptible d'appel, mais relève uniquement du Conseil d'État en cassation.

Chaque magistrat anime et encadre un cabinet de 3 assistants et rend plus de 4 000 décisions annuelles. La juridiction est entièrement dématérialisée depuis l'enregistrement de la requête jusqu'à sa notification. Le greffe est composé de 120 ETP répartis en 3 services : le service central, le service instruction et le service d'aide à la décision auxquels s'ajoutent les services en charge de l'informatique et de la logistique. Sur le plan matériel, elle est dotée par le ministère de l'intérieur ; seuls les magistrats relèvent du Conseil d'État.

Si ces particularités lui confèrent une place singulière, elle doit être reconnue, au bout de bientôt 4 années d'existence, comme faisant partie intégrante des juridictions administratives et ce dans tous les aspects de son fonctionnement.

### **1) La place de la CCSP doit être reconnue à part entière au sein de la juridiction administrative :**

Pour affirmer la place de la CCSP, il convient d'envisager les mesures suivantes :

- rattacher la CCSP à une gestion totale par le Conseil d'État qui doit comme pour la CNDA en assurer la gestion ;
- offrir aux candidats qui postulent pour un détachement dans le corps des magistrats ou recrutés par la voie du tour extérieur, la possibilité de rejoindre soit un TA, soit la CCSP afin de leur permettre d'avoir le choix, ce qui conduit à supprimer la procédure de détachement spécifique pour intégrer les postes vacants à la CCSP dans le lot des postes à pourvoir soit par la procédure actuelle de détachement, soit par la voie du tour extérieur ;
- proposer les postes vacants à la CCSP dans le cadre du mouvement de mutation des magistrats administratifs par une information du Secrétariat général du CE à l'instar de ce qu'il se fait pour les postes Outre-Mer. Insister sur l'aspect managérial du travail effectué par les magistrats à la CCSP qui peut constituer une première expérience dans ce domaine ;
- intégrer un module de formation sur le plein contentieux de la CCSP dans le cadre de la formation initiale et continue ;
- proposer aux collègues qui suivent la formation initiale au CFJA en étant issus du concours interne, la possibilité de rejoindre pour 2 ans la CCSP après la fin de la formation initiale.

## II) La place des magistrats administratifs à la CCSP doit être valorisée :

Les mesures proposées visent à mieux tenir compte du parcours professionnel des magistrats qui choisissent une affectation à la CCSP :

### \* Pour les magistrats en détachement à la CCSP :

Tenir compte du parcours professionnel antérieur des magistrats à la CCSP pour :

- permettre aux magistrats de la CCSP, qui pratiquent déjà le contentieux administratif et la rédaction de décisions et ordonnances juridictionnelles dans le cadre de leurs fonctions et qui souhaitent rejoindre un TA à l'issue de leurs détachements, de bénéficier d'une formation initiale au CFJA tenant compte de l'expérience déjà acquise à la CCSP et en adéquation avec leurs futures affectations ;
- à l'issue d'une affectation à la CCSP, donner une information sur les postes offerts en TA et offrir une meilleure prévisibilité sur l'affectation finale, qui pourrait être annoncée avant qu'ils ne rejoignent le CFJA.

### \* Pour tous les magistrats affectés à la CCSP :

Tenir compte de cette expérience enrichissante dans le parcours de carrière pour l'accession au grade de premier conseiller et de président compte tenu du durcissement du passage à ces grades.

III) Enfin, au gré du **renforcement des effectifs indispensables** qui sont à prévoir pour la CCSP (dont le contentieux augmente fortement), il conviendrait aussi que les effectifs d'encadrement soient renforcés par la création de postes de présidents.

## **Le Congrès mandate le conseil syndical pour :**

- demander le rattachement de la CCSP au périmètre de gestion du Conseil d'État ;
- demander la suppression de la procédure de recrutement spécifique à la CCSP et ouvrir les postes à la CCSP aux modes de recrutement de droit commun ainsi qu'à la mutation ;
- demander que la formation initiale soit réformée pour permettre une affectation à la CCSP à l'issue de la formation initiale ;
- demander l'adaptation de la formation initiale au CFJA pour les magistrats exerçant déjà des fonctions à la CCSP et qui souhaitent rejoindre un TA à l'issue de leurs détachements ; demander en outre que leur affectation leur soit communiquée avant le début de la formation initiale au CFJA ;
- demander des effectifs supplémentaires, y compris au grade de président.



## 21. Pour l'égalité professionnelle et la lutte contre toutes les discriminations

### 1. Pour la poursuite des efforts en matière d'égalité entre les femmes et les hommes

Le Conseil d'Etat et les juridictions administratives ont obtenu en février et mars 2020, et pour une durée de quatre ans, les labels « Diversité » et « Egalité entre les femmes et les hommes », qui viennent reconnaître les actions engagées depuis 2017 relatives à l'égalité professionnelle dans les domaines du recrutement, du déroulement des carrières, de la parentalité et de la qualité de vie au travail. Un réseau de référentes et référents diversité – égalité professionnelle a été constitué afin de promouvoir la lutte contre les discriminations dans le ressort des différentes cours administratives d'appel. Une note du secrétaire général du Conseil d'État du 11 mai 2021 est par ailleurs venue rappeler l'exigence de féminisation des noms de métiers et de fonctions dans la rédaction des décisions de la justice administrative.

Un protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes de la juridiction administrative, élaboré par le Conseil d'État en concertation avec l'ensemble des organisations syndicales et assorti d'un plan d'actions, a été signé le 6 juillet 2021.

Les progrès théoriques réalisés au cours des dernières années dans le domaine de l'égalité professionnelle doivent désormais se traduire en actes.

D'ores et déjà, le SJA se félicite de la création d'une cellule d'écoute sur les discriminations et les violences sexistes et sexuelles qui, à côté de la cellule d'écoute relative aux risques psychosociaux, marque une étape importante dans la détection et le traitement de situations individuelles problématiques.

Le SJA sera en particulier attentif à ce que des mesures correctrices soient rapidement adoptées en fonction des résultats observés s'agissant :

- de l'analyse des écarts de rémunérations brutes mensuelles moyennes selon les sexes, les grades et échelons ;
- des statistiques annuelles sur les parts respectives de femmes et d'hommes promus en regard de leur représentation dans le corps ;
- de la révélation de situations de harcèlement moral ou sexuel et d'agissements sexistes dans les juridictions ;
- des obstacles rencontrés par les femmes pour effectuer leurs mobilités obligatoires, en particulier hors d'Ile-de-France ou lors de l'accès au grade de président ;
- du respect des congés annuels accordés aux jeunes parents en sus du congé légal de paternité ou de maternité et de l'impact éventuel de la parentalité et de ses conséquences en termes de temps de travail (choix du temps partiel) sur le déroulé de carrière.

### 2. Pour une démarche égalitaire plus globale

Mais il faut aller au-delà de la stricte question de l'égalité professionnelle hommes-femmes. Le Conseil d'Etat et les juridictions administratives doivent désormais mener un travail de fond sur les autres formes de discrimination ; discrimination en raison de l'orientation sexuelle, d'une

situation de handicap, de l'origine, de l'apparence physique, de l'état de santé, de l'âge, des opinions politiques et syndicales etc.

Par exemple, les difficultés dans la progression de carrière liées à un critère géographique - l'éloignement de la région parisienne, s'assimilent dans certaines hypothèses à des discriminations indirectes, et doivent donc être prises en considération et réduites. D'autant qu'il est des hypothèses où plusieurs facteurs potentiels de discrimination peuvent jouer cumulativement : sexe, éloignement géographique, charges de famille, état de santé, exercice des fonctions à temps partiel...

Pour cela il est indispensable que l'ensemble des personnels de la juridiction administrative, quel que soit leur corps d'appartenance, soit formé à très court terme et de façon ambitieuse à la lutte contre les discriminations et que ces formations soient approfondies de façon régulière tout au long de la carrière.

La première étape indispensable consiste à objectiver des situations individuelles ressenties par les intéressé(e)s, notamment à l'occasion de promotions ou de mobilités (refusées), mais dont la réalité est rarement admise par le gestionnaire. Le préalable à toute lutte sincère contre les discriminations est donc d'admettre la légitimité de principe des doléances exprimées par les magistrates et magistrats sur la base de leur ressenti, ce qui ne signifie pas, bien entendu, reconnaître dans tous les cas l'existence de telles discriminations.

Par ailleurs, la sensibilisation et la formation aux biais d'appréciation et de jugement doit être une priorité pour le Conseil d'État, à destination des magistrates et magistrats qui postulent à une promotion ou une mobilité ou une mutation, afin de se départir de risques d'auto-censure, mais aussi à destination des encadrantes et encadrants, qui devraient être formés et incités à rendre publics leurs critères de sélection.

#### **Le Congrès mandate le conseil syndical pour :**

- veiller à ce que les objectifs assignés par le protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes se traduisent dans des délais satisfaisants par des mesures concrètes adaptées ;
- demander que soit mené un travail de fond sur toutes formes de violences et de discriminations ;
- soutenir les magistrates et magistrats confrontés à des situations individuelles de discrimination et les accompagner dans l'ensemble de leurs démarches, notamment auprès du gestionnaire ;
- favoriser la formation et la sensibilisation des magistrates et magistrats mais aussi des encadrant(e)s aux biais d'appréciation et de jugement.

## 22. Pour une véritable politique d'action sociale

Le conseil d'action sociale du Conseil d'Etat et des juridictions administratives, mis en place depuis 2009, a permis, en dépit d'un retard considérable pris par le gestionnaire, de développer un certain nombre de politiques bénéficiant aux personnels des juridictions administratives (chèques-cadeaux pour les enfants, tickets-restaurant dans les juridictions éloignées de tout lieu de restauration collective...).

De même, répondant à une demande réitérée pendant plusieurs années, le Conseil d'Etat concourt, depuis l'année 2017, par voie de subventions, aux actions culturelles, sportives ou de cohésion menées par les associations amicales créées dans diverses juridictions et réunissant magistrats et agents de greffe, favorisant ainsi les créations d'associations dans certaines juridictions qui en étaient jusqu'alors dépourvues. La pérennisation de ce dispositif et l'augmentation du budget annuel alloué aux associations, qui ne peuvent qu'être salués, se sont accompagnés de l'évolution de la politique d'attribution des subventions vers l'éligibilité de projets réguliers et non plus seulement ponctuels.

Toutefois, pour des associations qui n'ont pas d'autres ressources que des cotisations d'un montant très faible, une subvention seulement partielle des projets peut paralyser *de facto* les projets de convivialité et de cohésion de la communauté de travail. Aussi, la possibilité d'octroyer des subventions à hauteur de 100 % du coût du projet devrait être systématisée.

En tout état de cause, ces évolutions, certes bienvenues, sont toutefois loin du standard des politiques d'action sociale mises en œuvre dans la plupart des grandes administrations publiques. Ainsi, sauf rares exceptions, les magistrats et magistrats administratifs ne disposent pas de prestations d'action sociale significatives en termes d'aide au logement, particulièrement pour les jeunes collègues en formation initiale, d'aide aux parents d'enfants malades ou handicapés, ou d'accès à taux réduit à des prestations culturelles, sportives ou de loisirs (chèques-vacances, réductions pour les spectacles, abonnements culturels et sportifs...).

En outre, une part significative du budget consacré à l'action sociale, notamment en matière de restauration collective, profite aux agentes et agents de greffe des TA et CAA lesquels relèvent pourtant, en principe, du budget d'action sociale du ministère de l'intérieur, sans que le Conseil d'Etat n'ait obtenu de ce dernier le remboursement de la contre-valeur de ces prestations, qui viennent réduire la part réelle de ce budget bénéficiant aux agentes et agents du Conseil d'Etat et de la CNDA ainsi qu'aux magistrats et magistrats administratifs. Dans le domaine de l'action sociale, ni la politique budgétaire restrictive du Gouvernement, ni l'incapacité du Conseil d'Etat à obtenir les contreparties d'une politique à destination des agents de greffe dont les magistrats ne doivent pas être les contributeurs nets, ne doivent nous conduire à restreindre nos ambitions.

Enfin, le décret n°2021-1164 du 8 septembre 2021 prévoit la mise en place, dès le 1er janvier 2022, du remboursement partiel (15€ / mois) des cotisations de Protection Sociale Complémentaire (PSC) couvrant les frais de santé.

Il est prévu ultérieurement le cas échéant que chaque administration signe un accord en choisissant une mutuelle pour l'ensemble de ses agents.

La plus grande vigilance doit être de mise lors des discussions à venir et le SJA ne souhaite pas que la mutuelle choisie par l'administration comporte des garanties au rabais pour ne pas faire peser une trop lourde charge sur les finances publiques.

**Le Congrès mandate le conseil syndical :**

- pour obtenir un budget annuel affecté à l'action sociale dans les juridictions administratives à un niveau permettant la mise en œuvre d'actions significatives,
- pour œuvrer à la mise en œuvre des actions prioritaires suivantes :
  - . développement de solutions de restauration abordables pour tous ;
  - . développement et amélioration des prestations dans le domaine de l'enfance et des loisirs ;
- pour veiller à la poursuite du soutien aux actions locales, notamment associatives, permettant d'assurer la cohésion au sein des juridictions ;
- veiller à ce que la mutuelle éventuellement choisie comporte le maximum de garanties de remboursement pour les magistrat(e)s, pour refuser de signer tout accord n'allant pas dans ce sens et demander à défaut le maintien du remboursement partiel des cotisations de Protection Sociale Complémentaire (PSC) couvrant les frais de santé.