



## **Actes du Congrès du 25 janvier 2020**

1. Motion d'orientation syndicale

### **I. Pour une justice administrative indépendante**

2. Pour un véritable statut constitutionnel de la juridiction administrative
3. Pour un véritable statut de magistrat
4. La prohibition de la gestion fondée uniquement sur des objectifs statistiques
5. Pour le maintien et l'amélioration du dialogue social
6. Pour le rattachement du greffe au Conseil d'Etat pour obtenir une justice administrative autonome
7. Pour la liberté du magistrat en dehors de ses fonctions
8. Réflexion sur la concentration des rôles au Conseil d'État
9. Réflexion sur la place de la Mission d'inspection des juridictions administratives
10. Pour la défense du respect des droits et du statut des magistrats et de la fonction juridictionnelle en particulier dans les pays membres de la convention européenne des droits de l'homme

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

11. Pour une évaluation sincère et une politique effective de réduction de la charge de travail des magistrats
12. Pour le maintien d'une égalité de procédures pour les justiciables
13. Pour une simplification du droit et des délais de jugement
14. Contre la dévolution de compétences nouvelles qui ne relèvent pas de l'office du juge administratif et pour le respect des compétences naturelles du juge administratif
15. Pour des rôles clairement définis au sein des formations de jugement
16. Pour un recours raisonné et mesuré aux différentes formes d'aide à la décision

17. Pour un usage raisonné de la médiation
18. Pour la féminisation de la rédaction des décisions de justice
19. Pour la création de nouvelles juridictions dotées de moyens suffisants et de conditions de travail satisfaisantes

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

20. Pour un maintien de l'appartenance de la magistrature administrative à la haute fonction publique de l'État et la préservation d'une diversité des voies d'accès au corps
21. Pour un exercice serein des fonctions de magistrat
22. Pour l'amélioration des droits des magistrats en matière d'organisation des temps de travail et de repos
23. Pour l'amélioration de l'offre de formation et de l'accès des magistrats à la formation
24. Pour une véritable politique d'action sociale en faveur des magistrats
25. Pour la préservation de conditions matérielles de travail des magistrats correctes
26. Pour un usage raisonné des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans le travail juridictionnel
27. Pour une mise en œuvre sécurisée de l'« open data » des décisions de justice
28. Pour l'amélioration de l'attractivité du corps
29. Pour une réflexion renouvelée sur les perspectives de carrière
30. Pour une amélioration de la rémunération des magistrats (rémunération, indemnisation des commissions, retraites)
31. Pour une amélioration de la sélection des chefs de juridiction et un management de meilleure qualité
32. Pour une amélioration de la prévention et de la prise en charge des risques psycho-sociaux
33. Pour une protection effective des magistrats contre les discriminations

## Sommaire interactif

1. Motion d'orientation générale.....	5
2. Pour un véritable statut constitutionnel de la juridiction administrative.....	8
3. Pour un véritable statut de magistrat .....	10
4. La prohibition de la gestion fondée uniquement sur des objectifs statistiques .....	12
5. Pour le maintien et l'amélioration du dialogue social.....	14
6. Pour le rattachement du greffe au Conseil d'État pour obtenir une justice administrative autonome .....	21
7. Pour la liberté du magistrat en dehors de ses fonctions.....	25
8. Réflexion sur la concentration des rôles au Conseil d'État .....	27
9. Réflexion sur la place de la mission d'inspection des juridictions administratives.....	29
10. Pour la défense du respect des droits et du statut des magistrats et de la fonction juridictionnelle en particulier dans les pays membres de la convention européenne des droits de l'homme .....	30
11. Pour une évaluation sincère et une politique effective de réduction de la charge de travail des magistrats.....	31
12. Pour le maintien d'une égalité de procédures pour les justiciables .....	35
13. Pour une simplification du droit et des délais de jugement .....	36
14. Contre la dévolution de compétences nouvelles qui ne relèvent pas de l'office du juge administratif et pour le respect des compétences naturelles du juge administratif.....	38
15. Pour des rôles clairement définis au sein des formations de jugement .....	41
16. Pour un recours raisonné et mesuré aux différentes formes d'aide à la décision.....	45
17. Pour un usage raisonné de la médiation.....	49
18. Pour la féminisation de la rédaction des décisions de justice.....	51
19. Pour la création de nouvelles juridictions dotées de moyens suffisants et de conditions de travail satisfaisantes .....	53
20. Pour un maintien de l'appartenance de la magistrature administrative a la haute fonction publique de l'État et la préservation d'une diversité des voies d'accès au corps.....	54
21. Pour un exercice serein des fonctions de magistrat .....	56
22. Pour l'amélioration des droits des magistrats en matière d'organisation des temps de travail et de repos.....	58
23. Pour l'amélioration de l'offre de formation et de l'accès des magistrats à la formation .....	61
24. Pour une véritable politique d'action sociale en faveur des magistrats .....	65
25. Pour la préservation de conditions matérielles de travail correctes .....	67
26. Pour un usage raisonné des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans le cadre du travail juridictionnel .....	69
27. Pour une mise en œuvre sécurisée de l'« open data » des décisions de justice .....	75
28. Pour l'amélioration de l'attractivité du corps .....	77
29. Pour une réflexion renouvelée sur les perspectives de carrière.....	78

30. Pour une amélioration de la rémunération des magistrats .....	83
31. Pour une amélioration de la sélection des chefs de juridiction et un management de meilleure qualité.....	88
32. Pour une amélioration de la prévention et de la prise en charge des risques psychosociaux (RPS) .....	91
33. Pour une protection effective des magistrats contre les discriminations .....	93

## 1. Motion d'orientation générale

A l'approche du renouvellement du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTACAA), et malgré le renouvellement presque total de l'équipe dirigeante du Conseil d'Etat et l'inflexion, sinon sur le fond, du moins dans la forme, des rapports que leurs nouveaux interlocuteurs ont noué avec les organisations professionnelles des magistrats administratifs, 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.

Les réformes envisagées par le pouvoir exécutif, notamment s'agissant de la haute fonction publique, font peser pour la première fois depuis longtemps un risque existentiel sur un certain nombre de caractéristiques fondamentales de la juridiction administrative : son autonomie vis-à-vis de la juridiction judiciaire ? qui passe par le recrutement distinct de ses membres ; le lien avec le Conseil d'Etat qui, à défaut de corps unique, était assuré jusqu'à présent par le recrutement des magistrats comme des membres par la même voie de droit commun, à savoir l'ENA ; la pérennité de la diversité et de l'équilibre des recrutements, qui contribue à la qualité de la justice administrative. Ce risque est d'autant plus grand que la garantie de l'indépendance et du champ de compétence de l'ensemble de la juridiction administrative par la Constitution reste, quant à elle, encore à obtenir.

Dans un contexte de poursuite de l'extension des compétences du juge administratif et de la complexification, notamment procédurale, de l'exercice de ses fonctions, le problème de la charge de travail reste par ailleurs un chantier ouvert. L'enquête sociale menée au cours du printemps 2019 par le SJA révèle la persistance, et parfois l'aggravation, du malaise des magistrats face à l'augmentation de leur charge de travail et à la dégradation des conditions dans lesquelles ils l'exercent. Si le Conseil d'Etat a admis, après une longue période de déni, le bien-fondé de ce constat, il n'y a apporté pour l'heure aucune réponse satisfaisante, sauf l'investissement, contestable en son principe et peu rentable dans les faits, dans la numérisation de la justice administrative et le recours toujours amplifié à l'aide à la décision. En outre, s'il a endossé les conclusions du rapport dit « Piérart » sur le caractère dépassé de la norme « Braibant » et engagé les chefs de juridiction à expérimenter de nouvelles modalités de détermination des objectifs de travail des magistrats, c'est sans fixer de référentiel national de nature à éviter une course générale et sans issue à l'augmentation de la productivité ainsi que la divergence toujours croissante des conditions de travail et des pratiques d'une juridiction à une autre.

Enfin, le gestionnaire, malgré les pistes intéressantes ouvertes par les deux groupes de travail désignés à cet effet au sein du CSTACAA, n'a pour l'heure pas encore répondu, à la hauteur des attentes exprimées par son propre baromètre social, au besoin de l'amélioration de la condition morale des magistrats et à la demande de concertation et de transparence de la politique de gestion qui s'est exprimée avec force à cette occasion. Il n'a pas davantage proposé de solution à la dégradation continue de la situation matérielle des juges administratifs et à l'érosion de l'attractivité du corps, que ce soit en termes de perspectives de carrière, tant au sein de la magistrature administrative qu'à l'extérieur, de rémunération, et d'intérêt des fonctions exercées.

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 dotée d'une réelle indépendance :**

Pour la création d'un véritable statut constitutionnel de la juridiction administrative ;

Pour une justice administrative autonome et conservant des modalités de recrutement et de formation communes avec les autres corps de la haute fonction publique, en premier lieu les membres du Conseil d'Etat ;

Pour le maintien de la diversité des modes de recrutement des magistrats administratifs ;

Pour la fin de la position hégémonique du Conseil d'Etat en matière de gestion des juridictions et la création d'un Conseil supérieur de la magistrature administrative paritaire ;

Pour la création d'un greffe autonome, détaché du ministère de l'intérieur, géré et formé par la juridiction administrative ;

Contre toute intrusion des objectifs statistiques du Conseil d'Etat dans l'organisation du travail des magistrats et de leur évaluation.

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

Pour une politique de réforme du contentieux qui tienne compte essentiellement des impératifs de qualité de la justice rendue et de protection du droit à l'accès au juge, et non d'impératifs de productivité, et qui soit compatible avec une charge de travail raisonnable des magistrats et l'exercice de leur droit au repos ;

Pour le maintien du principe d'un référentiel national unique en matière d'évaluation de la charge de travail et des objectifs des magistrats, protecteur des abus de toutes sortes en matière d'objectifs statistiques, et contre toute forme de pondération qui ne prendrait pas en compte la difficulté réelle des dossiers ;

Pour un management des juridictions laissant toute sa place à la concertation dans la détermination des objectifs ;

Pour un usage de l'outil informatique raisonné et adapté à la réalité de l'activité contentieuse ;

Pour un recours mesuré et réaliste aux différentes modalités d'aide à la décision, humaines ou technologiques.

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

Pour l'évolution vers un corps juridictionnel unique CE-TACAA et, à défaut, l'ouverture à la mobilité de postes au CE au profit des magistrats administratifs ;

Pour le rattrapage des perspectives de carrière des magistrats administratifs et du décrochage indiciaire du corps et, à ce titre :

Pour la poursuite de la création de postes de vice-présidents permettant d'améliorer le fonctionnement des juridictions et de fluidifier le passage au grade de président ;

Pour la revalorisation de la grille indiciaire et du régime indemnitaire des magistrats, dans le respect de leur indépendance ;

Pour une politique ambitieuse d'aide aux trajectoires individuelles, notamment en matière d'appui au déroulement des carrières longues, de soutien à la mobilité et au détachement, et de mutation géographique ;

Pour une gestion transparente des carrières par le Conseil d'Etat, fondée sur la clarté des procédures et sur l'information individualisée des magistrats ;

Pour l'amélioration du quotidien des magistrats : accès à un outil de formation initiale et continue performant, accès effectif aux congés, à l'utilisation des RTT, aux prestations d'action sociale.

## 2. Pour un véritable statut constitutionnel de la juridiction administrative

La légitimité des juridictions administratives et leur supposé manque d'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif, vivement critiqués à l'époque du précédent Congrès ordinaire par divers secteurs de l'opinion publique et certains membres, y compris les plus éminents, de la juridiction judiciaire, notamment après l'affirmation des compétences du juge administratif en matière de police et de sécurité intérieure, sont, depuis cette période de crise aiguë, moins ouvertement contestés. En dépit des aménagements apportés depuis lors par le législateur à la répartition des compétences entre juridictions, les règles déterminant les limites des offices respectifs du juge judiciaire et du juge administratif n'ont pas été fondamentalement modifiées, comme l'illustre le respect par la Cour de Cassation, dans sa décision du 28 juin 2019 relative à l'affaire dite « Vincent Lambert », des principes dégagés par le Tribunal des Conflits en matière de voie de fait par la décision du 17 juin 2013 *Bergoend c. société EDRF Annecy-Léman*. De la même manière, la mission confiée par le Premier ministre à M. Thiriez en matière de réforme de la haute fonction publique mentionne explicitement le respect des particularités des juridictions administratives, fermant ainsi la porte, dans ce cadre, à la remise en cause du dualisme juridictionnel ainsi que du dualisme des magistratures qui, il est vrai, pose moins question qu'en 2019.

Cet apaisement – peut-être temporaire – du débat relatif à la légitimité de la juridiction administrative ne doit pas, pour autant, faire oublier le caractère précaire des fondements de son existence et des principes fondamentaux qui, dans un Etat de droit, caractérisent les juridictions, en premier lieu l'indépendance. Cette précarité résulte de quatre facteurs :

- La fragilité des fondements constitutionnels garantissant l'existence et l'indépendance de la juridiction administrative. De manière exceptionnelle par rapport aux autres Etats européens dotés d'une juridiction administrative distincte, l'indépendance et le domaine de compétence du juge administratif ne sont 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 ». 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. A ce titre, les exemples polonais, hongrois et roumain de réduction progressive par les gouvernements en place de l'indépendance des juges, illustrent de manière éclatante l'insuffisance d'un cadre strictement prétorien de la constitutionnalisation de la juridiction administrative.

- L'attachement historique du Conseil d'Etat à sa double nature consultative et juridictionnelle. Cette double nature, on le sait, est un facteur essentiel de la défiance existant vis-à-vis de l'indépendance de la juridiction administrative. Elle justifie par ailleurs de la part du Conseil d'Etat une attitude hostile à l'égard du principe même d'une révision constitutionnelle concernant les juridictions administratives : le statu quo, pourtant clairement insuffisant, lui semble préférable à une potentielle remise en cause de la définition actuelle de ses compétences.

- La détermination du statut des magistrats par la loi ordinaire, qui emporte comme conséquence que les garanties essentielles attachées au statut de magistrat, comme l'inamovibilité, ne sont énoncées que par des dispositions législatives ordinaires, et que les magistrats 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, là encore par exception à la quasi-totalité des magistratures administratives européennes.



- 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 dépit il est vrai d'avancées bienvenues en ce qui concerne l'étendue de ses compétences en matière de décisions individuelles, 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 magistrats judiciaires.

Dans ces conditions, le SJA réitère sa demande tendant à la création d'un véritable statut constitutionnel de la juridiction administrative, offrant à cette juridiction les mêmes garanties constitutionnelles que celles offertes aux magistrats judiciaires.

L'inscription, dans la Constitution, de l'existence et du rôle de la juridiction administrative se justifie à trois titres :

- Elle inscrira dans l'ordre constitutionnel un principe fondamental d'organisation des pouvoirs correspondant à la conception française de la séparation des pouvoirs depuis 1790 et, à ce titre, parachèvera un élément majeur du fonctionnement de l'Etat de droit, d'autant plus nécessaire à une période où, comme le montrent hélas de plus en plus d'exemples européens et internationaux, l'Etat de droit lui-même redevient une valeur à protéger et défendre.

- Elle contribuera à résoudre les difficultés structurelles évoquées ci-dessus. Une constitutionnalisation de la juridiction administrative sera de nature à permettre l'organisation de cette juridiction, non par la loi ordinaire, mais par une loi organique, ce qui constitue une garantie supplémentaire d'immunité de la juridiction administrative contre des tentatives de subordination ou d'influence de la part du législateur. Elle permettra, en outre, la création d'un Conseil supérieur de la magistrature administrative, conséquence logique de la constitutionnalisation de la juridiction, mettant fin à l'imparité – au profit du Conseil d'Etat gestionnaire – dont souffre actuellement le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Elle permettra également la définition d'un statut des magistrats administratifs conforme aux nécessités de notre état de magistrat. Enfin, elle assurera la possibilité pour le justiciable de rechercher, le cas échéant, la responsabilité disciplinaire d'un magistrat administratif, qui est le corollaire indispensable de l'indépendance du juge.

- Elle alignera l'état du droit constitutionnel français sur la majorité des pratiques constitutionnelles de ses partenaires de l'Union européenne respectant les principes de l'Etat de droit et dotés d'une juridiction administrative, qui assurent le même statut et les mêmes garanties constitutionnelles à l'ensemble de leurs magistratures lorsque celles-ci sont distinctes.

#### **Le Congrès mandate 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.

### 3. Pour un véritable statut de magistrat

L'avancée intervenue avec l'article 86 de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012, qui a reconnu pour la première fois le statut de magistrat aux membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, est restée sans postérité jusqu'à présent.

En effet, et quoi qu'en dise le Conseil d'Etat, le statut des magistrats administratifs ne garantit toujours pas leur indépendance au regard des standards de nos principaux partenaires de l'Union européenne en la matière, ce qui est d'ailleurs la conséquence inévitable de l'absence de statut constitutionnel de nos juridictions.

Qu'on en juge :

Sauf exceptions limitées prévues par le code de justice administrative, les magistrats administratifs relèvent toujours majoritairement du statut général de la fonction publique et ne disposent toujours pas d'un statut spécial, qui serait défini par une loi organique comme cela est le cas, prévu par la Constitution, pour les magistrats judiciaires. Pire encore, des éléments essentiels de ce statut, notamment les dispositions relatives à l'évaluation et à la discipline relèvent pour une grande partie de dispositions réglementaires.

Le rôle particulier, indéfendable dans une démocratie moderne, du Conseil d'Etat, à la fois gestionnaire de la juridiction administrative et juge des litiges individuels et collectifs intéressant les magistrats administratifs, n'offre pas de garanties sérieuses en ce qui concerne la gestion des magistrats administratifs.

Quant à la réforme du CSTACAA, en dépit d'avancées incontestables tenant à l'extension de ses compétences, et à la mise en place d'un règlement intérieur qui a amélioré l'information préalable dont disposent les membres élus du conseil, elle a toutefois contribué à renforcer encore l'hégémonie du gestionnaire en matière de gestion des juridictions, que ce soit par l'aggravation du caractère non paritaire de cette instance ou par la création du siège réservé à un représentant du chef de juridiction, dont il est légitime de questionner l'autonomie de jugement vis-à-vis des représentants du Conseil d'Etat au CSTACAA.

Le SJA souhaite bien évidemment que la justice administrative conserve sa spécificité et son autonomie par rapport à la justice judiciaire, *a fortiori* dans le cadre incertain que tracent, pour l'avenir des magistratures et des corps de la haute fonction publique, les conclusions de la mission Thiriez ; il demande en revanche que la justice administrative soit reconnue en tant que telle.

A ce titre, il demande, à titre principal, la mise en place, à terme et consécutivement à la constitutionnalisation de l'ensemble de la juridiction administrative, d'un statut unitaire de l'ensemble des magistrats des juridictions administratives, soit le Conseil d'Etat, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs.

Ce corps unique, aux droits et obligations identiques (dont, par exemple, le port de la robe qui ne saurait être envisagé que s'il concerne les trois degrés de juridiction), devra être régi par une loi statutaire organique. Sa gestion devra être contrôlée et dirigée par un conseil supérieur de la magistrature administrative se substituant au CSTACAA, qui soit, à l'instar du CSM pour les magistrats judiciaires, 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. La double nature du Conseil d'Etat, qui n'intéresse que ses membres, ne doit pas faire obstacle à une telle évolution, a fortiori dans le contexte de profonde réforme de la haute fonction publique qui va s'engager. En outre, cette réforme ne peut que garantir l'indépendance de tous les degrés de la juridiction administrative.

Enfin, l'un des axes des propositions de la mission dite « Thiriez » consiste à transposer à la haute fonction publique civile le modèle de l'école de guerre. Les hauts fonctionnaires pourraient, après plusieurs années de carrière, candidater à cet institut qui leur délivrerait des formations et évaluerait leur capacité à exercer des fonctions d'encadrement supérieur (préfets, ambassadeurs et autres emplois à la discrétion du Gouvernement). Dans ce contexte, le SJA entend rappeler son attachement au rôle fondamental qu'est appelé à jouer le CSTACAA dans le déroulement de la carrière des magistrats et en particulier pour la sélection des chefs de juridiction, et l'exigence absolue de préserver l'indépendance des magistrats et le respect des règles déontologiques. Le SJA entend ainsi affirmer son opposition à ce que les magistrats administratifs – sauf ceux qui entendraient exercer une carrière dans l'encadrement supérieur de l'Etat – relèvent du dispositif de l'école de guerre.

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

- pour demander la création d'un corps unique de magistrats administratifs, commun aux magistrats siégeant dans les juridictions du fond et au Conseil d'Etat ;
- pour que ce corps soit régi par une loi organique fixant les garanties statutaires attachées à l'exercice des fonctions de magistrat et déterminant, pour les trois degrés de juridictions, les droits et obligations communs à l'ensemble des magistrats ;
- pour obtenir un CSTACAA indépendant, paritaire et bénéficiant de l'autonomie financière, dont les compétences seront préservées, en particulier dans le cadre de la réforme envisagée de la haute fonction publique.

## 4. La prohibition de la gestion fondée uniquement sur des objectifs statistiques

S'il fait partie de l'objectif louable de modernisation de l'action publique de placer la culture du résultat au cœur de l'action de l'Etat, il n'en demeure pas moins que les résultats des magistrats administratifs ne peuvent en aucun cas être uniquement appréciés sur la base d'objectifs statistiques. Ceci pour deux raisons très simples : la première est l'indispensable garantie de l'indépendance de la justice, et la seconde est l'exigence de qualité du service public de la justice. Il paraît aberrant de devoir le rappeler, mais 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 portant modification du code de justice administrative (partie réglementaire), 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.

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, est trop souvent l'occasion pour le gestionnaire de fixer à chaque juridiction des objectifs statistiques, plus contraignants d'une année sur l'autre, et à moyens constants.

Il en va ainsi des statistiques qui sont tenues en ce qui concerne le 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 « ne comportant que des moyens de légalité externe manifestement infondés », ou des « requêtes d'appel manifestement dépourvues de fondement », ou des statistiques sur les propositions de médiation 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, sont des indicateurs statistiques qui ne peuvent conserver la place centrale que le gestionnaire leur donne.

Un facteur encourageant est cependant le résultat des travaux du groupe de travail du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel consacré à « l'information, la consultation et la concertation ». Les résultats de l'enquête du « baromètre social » lancée par le CE en 2017 avaient 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. Cela implique notamment, comme l'a analysé le groupe de travail, d'améliorer la confiance des magistrats dans les orientations qui leur sont fixées. A cet égard, si le rapport du groupe de travail propose (« Recommandations » 4 et 5), d'une part, que les chefs de juridiction communiquent aux magistrats des « synthèses utiles » des statistiques et, d'autre part, que les magistrats, notamment les VP, soient associés à la préparation des conférences de gestion, il n'écarte pas la possibilité d'une gestion uniquement fondée sur des objectifs statistiques.

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

- pour combattre toute gestion uniquement fondée sur des objectifs statistiques ;
- 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 (comme le nombre des entrées) ;
- pour œuvrer, dans la ligne des conclusions du rapport « Gazagnes » (cf. recommandation n° 9), au remplacement des projets pluriannuels de juridiction par des « stratégies de juridiction », définies annuellement et centrées sur des objectifs réalisables et non dépendant de facteurs extérieurs ;
- 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 devant être en accord avec les objectifs assignés aux juridictions ;
- pour œuvrer à ce que les assemblées générales des juridictions soient systématiquement consultées sur les éléments de contenu du dialogue de gestion, en amont et en aval des conférences de gestion.

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

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

L'enquête « baromètre social » menée en 2017 par la société People Vox a 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.

C'est pourquoi, dans un double contexte d'augmentation de la charge de travail et de réformes incessantes du droit applicable et des méthodes de travail, il est essentiel que les syndicats soient entendus à tous les niveaux de dialogue utiles :

- ils doivent d'abord être véritablement associés par les partenaires institutionnels à la phase d'élaboration des réformes qui impactent les juridictions administratives (1) ;
- si le dialogue social avec le Conseil d'Etat a connu une nette amélioration, celui-ci peut encore être perfectionné (2) ;
- le dialogue social local doit être amélioré (3) ;
- pour pouvoir utilement participer à toutes les instances de dialogue social, les syndicats doivent avoir des moyens renouvelés pour exercer pleinement leur mission (4).

Par ailleurs, l'usage des « groupes de travail » par le Conseil d'Etat pour préparer des réformes doit être mieux encadré (5).

### 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 tardivement au CSTACAA, qu'alors qu'elles sont déjà très élaborées et ont déjà fait l'objet de réunions interministérielles auxquelles le Conseil d'Etat est présent puis d'arbitrages.

Or, compte-tenu de la place qu'occupe la consultation du conseil supérieur des TACAA dans le processus normatif, il y est souvent particulièrement difficile d'obtenir des modifications du texte (y compris lorsque les positions du SJA s'accordent avec celles du gestionnaire), celui-ci ayant déjà fait l'objet des arbitrages politiques et administratifs les plus importants.

En outre, le Conseil d'Etat, qui est le gestionnaire de la juridiction administrative, privilégie naturellement les résultats de son activité tels qu'il est susceptible d'en rendre compte au Parlement à la qualité de la justice et aux conditions matérielles et morales de travail des magistrats. Dès lors, la voix des magistrats 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 doit conduire à gagner la confiance de nos interlocuteurs des pouvoirs exécutif et législatif afin de faire remonter les difficultés éventuelles des magistrats, anticiper les complications que l'application d'un texte est susceptible de générer et de porter les revendications des collègues.

**Le SJA doit continuer de développer son réseau auprès des ministères et des assemblées parlementaires** afin de porter au mieux la voix des magistrats administratifs.

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

Ce dialogue se tient d'abord de manière institutionnelle au sein des instances (CSTACAA, CHSCT, CAS) (2.1). Il se déroule ensuite de manière plus souple dans le cadre du calendrier de dialogue social (2.2)

### **1. La réforme de la composition du CSTACAA**

Notre organisation a toujours milité, depuis la création du CSTACAA, pour que cet organisme, créé à notre initiative en remplacement des commissions administratives paritaires du ministère de l'intérieur, 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. A cet égard, la présence des membres du Conseil d'Etat, qui y siègent au titre de leur rôle de gestionnaire ou d'inspection, ne saurait être regardée comme assurant une majorité aux magistrats au sein du conseil supérieur.

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.

En outre, en dépit d'une amélioration consécutive au boycott du CSTACAA de novembre 2016 par les élus, les délais de transmission aux élus par l'administration des documents indispensables à l'exercice de leur mandat sont encore particulièrement perfectibles. S'il est admis que les projets de texte sont parfois eux-mêmes transmis très tardivement par le Gouvernement, la communication des documents relatifs aux situations individuelles, et notamment les propositions de nominations, d'inscription sur les listes d'aptitude, le tableau P1P4 et les mutations, doit être effectuée dans des délais permettant aux représentants élus d'exercer pleinement leur mandat. Il n'est pas satisfaisant, par exemple, que les élus examinent les dossiers des magistrats de l'année-pivot sans disposer des propositions de l'administration ou encore que le CSTACAA soit amené à donner un avis conforme à la nomination de présidents de tribunaux administratifs sans disposer de l'avis du président de la MIJA.

**Le SJA a obtenu, dans leur principe, 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 élus et administration, ouvertes aux personnalités qualifiées. Si les modalités de ces réunions sont encore à préciser, il faut se féliciter de cette avancée qui permettra d'améliorer la qualité des travaux du CSTACAA.

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 magistrature 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 représentants des magistrats au suffrage direct par l'ensemble des magistrats du corps, y compris pour les chefs de juridiction.

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

- Un budget propre, à l'image du programme 335 du CSM (doté de 4,8 M € en 2019) permettant en particulier d'avoir les moyens matériels et humains pour mener cette tâche.

## 2. Le maintien des réunions de dialogue social et une amélioration de leur calendrier

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 sont un vrai succès, dès lors qu'elles ont permis et permettent encore parfois de débloquent des sujets en attente depuis de nombreuses années (cf., par exemple, la circulaire « double taxation », qui concerne les exigences en termes de préparation de dossiers à l'égard des magistrats en voie de mutation) ou d'obtenir des avancées sur des réformes essentielles, comme par exemple sur le décret JADE ou le GT sur la doctrine d'emploi de l'aide à la décision. 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.

Leur calendrier peut être amélioré : seulement deux heures trois à quatre fois par an, le tout à deux organisations syndicales, est bien peu pour évoquer l'ensemble des sujets.



### 3. Développer la concertation avec les organisations syndicales dans les juridictions

Encore largement centralisée, la négociation mérite d'être développée à tous les niveaux de dialogue pertinents. S'agissant des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, 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 magistrats et chefs de juridiction sur tous les aspects de la vie de ces tribunaux et cours.

Trois points méritent l'attention : le rôle dévolu aux assemblées générales et leur fonctionnement, les expérimentations de l'institutionnalisation d'instances locales de dialogue social, et, enfin, l'exercice du mandat de délégué.

#### a) 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 de juridiction d'exposer les résultats obtenus par la juridiction. Il est encore rare qu'un débat de fond s'engage à cette occasion.

Devant le groupe de travail créé au sein du CSTACAA à l'issue des résultats du baromètre social consacré à l'information, la consultation et la concertation, le SJA a porté les revendications issues du précédent Congrès, qui ont en grande partie été retenues par le groupe, à défaut d'être encore mises en œuvre.

Afin d'éviter les dérives locales qui tendent à réduire les assemblées à des réunions d'information et de fixation d'objectifs sans possibilité de débat collectif, le SJA continuera d'agir auprès du Conseil d'Etat :

- pour qu'il s'engage à rappeler solennellement aux chefs de juridiction le rôle et le mode de fonctionnement de cette instance collégiale, prévus par l'article R. 222-4 du CJA aux termes duquel : « *L'assemblée générale du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel, composée de tous les magistrats, se réunit au moins une fois par an. Elle est convoquée et présidée par le président du tribunal ou de la cour. Elle examine les sujets d'intérêt commun. Son rôle est consultatif (...).* » ;
- pour qu'il élabore des directives de fonctionnement de cette assemblée : diffusion préalable de l'ordre du jour avec consultation des délégués des organisations syndicales sur celui-ci, accompagnée des documents utiles à l'examen par l'AG ; présentation des travaux des GT internes ;
- pour que soient systématiquement soumis à l'assemblée générale, pour avis, tous « *les sujets d'intérêt commun* », notamment les questions d'organisation et de charge de travail ;
- pour qu'un compte-rendu en soit systématiquement dressé et diffusé.

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 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 ;
- une consultation obligatoire sur le dialogue de gestion ;
- une AG dont le rôle reste consultatif, mais qui rend des avis motivés.

Le SJA est également favorable à ce que les agents de greffe et les magistrats 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 ou l'organisation de moments de convivialité communs.

#### b) Sur l'expérimentation d'instances locales de dialogue social

Compte-tenu du constat énoncé ci-dessus, le SJA ne s'oppose pas à une éventuelle expérimentation relative à la création d'instances locales de dialogue social, notamment si elles tendent à regrouper des représentants des agents de greffe, du personnel d'aide à la décision et des magistrats.

Toutefois, ces éventuelles expérimentations ne peuvent selon nous s'exercer que dans des conditions régulières et permettant un véritable dialogue social n'écartant ni les représentants syndicaux ni le rôle des assemblées générales.

En premier lieu, ces instances locales ne sauraient, en tout état de cause, traiter de situations individuelles qui ne peuvent relever que du CSTACAA en raison, tout à la fois, des principes d'indépendance et d'inamovibilité et des conflits et tensions qu'un traitement local est susceptible de générer.

En second lieu, la mise en place d'une instance expérimentatrice formalisée dont la compétence serait relative à l'organisation et au fonctionnement du service peut être envisagée, sous réserve de respecter les principes suivants :

- la consultation du CSTACAA préalablement au lancement de l'expérimentation, et un encadrement de cette expérimentation par le gestionnaire, notamment pour prévoir un état des lieux préalable et un bilan après une période déterminée ;
- la désignation des représentants par une élection libre ;
- une représentation équilibrée des différents métiers ;
- des modalités de convocation, de détermination de l'ordre du jour des séances et de communication préalable des documents aux représentants du personnel qui permettent un exercice utile et effectif du mandat ;

- des décharges d'activité qui permettent aux membres élus de préparer la séance et rédiger, le cas échéant, un compte rendu ;
- le respect absolu des mandats des représentants syndicaux et du rôle des assemblées générales, qui s'inscrivent dans des perspectives différentes.

En 2018, le SJA a été contraint de s'opposer à une expérimentation de création dans une juridiction d'une instance de dialogue social locale qui ne respectait pas l'ensemble des principes énoncés ci-dessus. Il a introduit une requête à l'encontre de la note de service adoptée par la présidente de la cour administrative d'appel de Marseille le 28 juin 2018 mettant en place, à titre expérimental, un comité de concertation au sein de cette juridiction. Le tribunal administratif de Lyon a annulé cette note pour excès de pouvoir, dans un jugement du 19 juin 2019.

#### c) Le rôle des délégués 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 de leur juridiction. Le besoin de discussions locales s'est donc accru, notamment pour discuter des projets de juridiction et de la préparation des résultats des conférences de gestion.

Or, l'exercice de la mission de délégué syndical est devenu problématique dans certaines juridictions. Les origines de ces difficultés sont diverses :

- les délégués locaux sont particulièrement exposés lorsque se font jour dans les juridictions des situations conflictuelles opposant les magistrats à leur chef de juridiction, mais ils ne bénéficient d'aucune protection fonctionnelle expresse ;
- les chefs de juridiction ne sont pas tous bien préparés à la mise en œuvre des techniques du management participatif et certains préfèrent recourir à la seule technique de l'autorité.

Outre l'appui dont ils peuvent bénéficier de la part du conseil syndical qui est susceptible d'intervenir en cas de crise grave, les délégués locaux doivent bénéficier d'une protection accrue et être systématiquement consultés sur les décisions prises par les chefs de juridiction au niveau local.

De manière à permettre aux délégués de jouer pleinement leur rôle, le SJA souhaite qu'une décharge d'activité puisse être accordée à chacun d'eux, ce qui nécessite que la décharge d'activité accordée au SJA au niveau national soit plus conséquente.

Au niveau local, les chefs de juridiction doivent être 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. Améliorer les droits et les moyens des organisations syndicales**

L'action syndicale suppose des moyens humains, matériels et financiers adaptés.

Dans les années 1980 ont été définis, par voie réglementaire et pour chaque fonction publique, les moyens mis à la disposition des syndicats par les employeurs publics pour l'exercice du droit syndical. Pour la fonction publique d'Etat, il s'agit du décret n° 82-447 du 28 mai 1982. Le décret n° 2000-1215 du 11 décembre 2000 prévoit, quant à lui, l'allocation de subventions aux organisations syndicales de la fonction publique d'Etat représentatives au niveau national, ce qui n'est malheureusement pas le cas du SJA au sens de ce décret.

Il appartient au Conseil d'Etat de mettre à la disposition des organisations syndicales des locaux équipés (salles de réunion, possibilités d'impression, moyens informatiques...). Un local dédié doit continuer à être alloué à chaque organisation syndicale de magistrats.

Enfin, les représentants syndicaux, nationaux ou locaux, devraient pouvoir bénéficier d'un congé de formation syndicale organisé par l'article 21 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et le décret n° 84-474 du 15 juin 1984 relatif à l'attribution aux agents de l'Etat du congé pour formation syndicale.

## **5. 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 *ès qualité*.

A ce titre, le SJA a porté et obtenu devant les groupes de travail issus du CSTACAA et notamment celui consacré à « l'information, la concertation et la consultation » que soient encouragées les bonnes pratiques suivantes, qui continueront d'être promues : envoi systématique d'un appel à candidature avec les critères de sélection, 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 TACAA ;
- pour améliorer la composition et le fonctionnement du CSTACAA ;
- pour engager des actions en vue d'une meilleure transparence des groupes de travail ;
- pour la pérennisation des réunions de dialogue social ;
- pour le développement de la concertation avec les organisations syndicales au niveau local, notamment par le renforcement du rôle et de l'organisation des assemblées générales ;
- pour veiller à ce que les éventuelles expérimentations en matière d'instances locales de concertation se déroulent conformément aux règles normales du dialogue social ;
- pour la consolidation du rôle des délégués locaux ;
- pour l'amélioration des droits et moyens accordés aux organisations syndicales.

## **6. Pour le rattachement du greffe au Conseil d'État pour obtenir une justice administrative autonome**

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, qui se limite à négocier avec le ministère du budget les « équivalents temps plein travaillés » correspondant aux emplois de greffe et à prendre quelques mesures au nom du ministre de l'intérieur sur le fondement de l'article 6 de l'arrêté du 28 décembre 2017 portant délégation de pouvoir en matière de recrutement et de gestion des personnels administratifs de ce ministère (délivrance des congés de formation professionnelle ou syndicale, délivrance des congés bonifiés et des congés administratifs et application des sanctions disciplinaires du premier groupe). Les chefs de juridiction ne sont, quant à eux, guère mieux lotis.

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 qui sont un gage d'indépendance de ce dernier. Cette unification permettra une revalorisation et une simplification du statut de ces personnels, ainsi qu'une gestion homogène assurée par un unique service du Conseil d'État avec le concours des chefs de juridiction.

### **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. « Amendement discret dans la forme mais explosif sur le fond » selon le Président Marceau Long, le transfert au Conseil d'État issu de l'article 3 de la loi du 31 décembre 1987 servait l'ambition de réaliser « l'équilibre optimal entre la rationalité et la performance managériales (...) », pour reprendre les termes de François Sénors dans l'allocution prononcée à l'occasion du colloque du 60<sup>ème</sup> anniversaire des tribunaux administratifs.

La rationalisation n'est pourtant que partielle puisque le greffe des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel dépend toujours en 2019 du ministère de l'intérieur pour toutes les questions statutaires. Cette réminiscence du passé est non seulement problématique sur le plan symbolique (1), mais encore incohérente sur le plan pratique (2).

#### **1. La majorité du personnel des TA et des CAA dépend d'un de ses justiciables**

Le ministère de l'intérieur et les préfectures sont la principale administration défenderesse tant devant les cours administratives d'appel que devant les tribunaux administratifs. L'idée qu'une part de la communauté juridictionnelle soit dans un lien de dépendance avec une partie, quelle qu'elle soit, n'est plus acceptable.

En projet depuis plus de 15 ans, depuis que M. Anicet Le Pors a rendu un rapport sur ce sujet en 2003 (<http://anicetlepors.blog.lemonde.fr/2007/10/07/>), l'émancipation de l'ensemble des personnels des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel de la tutelle des préfets doit désormais advenir.

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 relèvent de quatre situations différentes.

## 2. Les corps des « agents » de l'ordre administratif doivent faire l'objet d'une unification et d'une simplification

Tandis que les agents du Conseil d'Etat et de la Cour nationale du droit d'asile appartiennent au même corps et relèvent directement du Conseil d'Etat, ceux des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, quoique rémunérés par le Conseil d'Etat, relèvent toujours de l'administration territoriale du ministère de l'intérieur à l'exception des agents du tribunal administratif et de la cour administrative d'appel de Paris, qui relèvent quant à eux des corps d'administration centrale.

Actuellement, les personnels de greffe des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont dans leur grande majorité et sous réserve du cas particulier des greffes des tribunaux de la Polynésie française, de Wallis-et-Futuna et de Nouvelle-Calédonie (en application de l'article R. 226-8 du code de justice administrative), des fonctionnaires nommés, titularisés ou détachés dans les corps de l'intérieur et de l'outre-mer et affectés par décision du vice-président du Conseil d'Etat dans les greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Enfin, les agents de la commission du contentieux du stationnement payant, qui échappe il est vrai au périmètre de gestion du Conseil d'Etat, relèvent entièrement du ministère de l'intérieur.

Certes, le rapport Le Pors pointait les difficultés auxquelles le Conseil aurait dû faire face pour assumer la gestion de l'ensemble des agents de la juridiction administrative à effectif constant. Pour autant, la réforme que nous appelons de nos vœux pourrait avantageusement s'inspirer de celle conduite avec succès en 2009 s'agissant des agents de la CNDA ([https://intranet.conseil-etat.fr/media/document/DRH/bilan\\_social2009.pdf](https://intranet.conseil-etat.fr/media/document/DRH/bilan_social2009.pdf)).

## II. Une réforme au coût réduit

La formation mise à part, les pistes ouvertes par le rapport Le Pors peuvent servir de guide et sont reprises ci-dessous, et textuellement citées en tant que de besoin.

### 1. Sens du métier, structure du corps

La proposition est celle de corps "typisés" ancrés dans les corps existants du CE qui le sont déjà : attachés, secrétaires administratifs, adjoints et agents administratifs, agents des services techniques, couvrant l'ensemble des personnels non magistrats de la juridiction administrative.

Cette structuration devrait s'accompagner d'une redéfinition des missions et des emplois correspondant aux différents corps à partir des référentiels de fiches de poste élaborées ces dernières années en concertation avec les organisations syndicales. Un travail de même nature, qui nous a été communiqué, a été effectué également chez les personnels des greffes du judiciaire auquel il sera bon sans doute de se référer également. Les rubriques pourraient être pour les catégories de tâches : accueil des justiciables, gestion, suivi de la procédure, avec trois niveaux : conception, organisation, exécution. Pour les agents des services techniques, les solutions les plus pragmatiques seront recherchées ».

2. Télérecours et les modifications majeures du métier de greffe que cette réforme induit militent pleinement en faveur de la confection de nouvelles fiches de poste.

La place des assistants mérite d'être repensée et il convient sans doute également « d'envisager de donner plus d'ampleur au corps des chefs administratifs du CE pour apporter une réponse partielle à la question des débouchés de la catégorie A, outre l'élargissement de l'accès au corps de conseiller de TA au bénéfice des personnels de greffe ».

### 3. Rémunération

Si les rémunérations principales ne posent pas de difficultés, les rémunérations accessoires poseraient en revanche la question de l'alignement des primes des agents des greffes sur celles des personnels correspondants du Conseil d'Etat, dont la transparence n'est pas le maître-mot alors que le système de primes pratiqué par le ministère de l'Intérieur est relativement transparent et fondé sur le "taux moyen d'objectif" (TMO), « susceptible de donner dans l'avenir plus d'efficacité et de pertinence à l'allocation des primes ».

### 4. Formation :

Un recrutement et une formation uniques de tous les agents des différentes juridictions administratives permettraient de mettre en place un réseau et une culture de corps spécifique aux juridictions administratives. Les locaux du CFJA, actuellement hébergé au TA de Montreuil, permettraient d'accueillir les promotions d'agents et 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.

### 5. Carrière

S'agissant des agents déjà en place, un droit d'option devrait être institué, sur le modèle retenu pour la CNDA, entre maintien dans le corps d'origine et détachement à la demande de l'agent (article 45 loi 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat), le détachement ouvrant la voie à une intégration possible, à la demande de l'agent et avec l'accord de l'administration, à l'issue d'une période de deux ans de détachement dans un corps de catégorie A et d'un an pour les catégories B et C.

La technique du détachement présente pour les agents l'avantage de permettre une double carrière dans le corps d'origine et dans le corps d'accueil et de bénéficier d'un niveau de rémunération garanti, dès lors que le reclassement dans le corps d'accueil se fait à indice égal ou immédiatement supérieur.

S'agissant des nouveaux agents, il conviendrait d'élargir les modalités de sélection, d'avancement et de gestion des questions disciplinaires existant dans les quatre corps d'agents du CE en les étendant à tous les agents de greffe, en modifiant notamment les instances de dialogue social pour prendre en compte l'arrivée de nouveaux agents (CAP, CT, CHS).

#### 6. Mobilité et carrière ascendante :

C'est le principal obstacle soulevé par le gestionnaire pour refuser de procéder à cette réforme. Pourtant les arguments avancés ne sont guère convaincants :

Tout d'abord, la mobilité fonctionnelle étant souvent liée à la mobilité géographique, la plupart des agents de greffe font l'intégralité de leur carrière dans la même juridiction. Des conventions entre administrations géographiquement proches pourraient cependant être conclues pour permettre une mobilité fonctionnelle dans un périmètre géographique limité. Le recours à la voie classique du détachement permettrait de satisfaire les demandes d'agents désireux d'accomplir une mobilité fonctionnelle.

On pourrait par ailleurs envisager une plus grande mobilité interne puisque les postes et le déroulement des carrières pourraient être plus variés et donc plus attractifs. On pourrait envisager des postes de débouchés au Conseil d'Etat, facteur de motivation et d'unification de l'ordre administratif.

#### 7. Les étapes de la réforme

L'étape budgétaire ne serait que très partielle puisque les ETPT des greffes des juridictions relèvent déjà du Conseil d'Etat. Il conviendrait cependant de créer des postes d'encadrement et de gestion pour renforcer la DRH.

Il faudrait enfin modifier plusieurs articles réglementaires du code de justice administrative.

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

- œuvrer au rattachement statutaire du greffe à la juridiction administrative ;
- œuvrer à la professionnalisation du greffe ;
- lutter contre tout transfert de compétence juridictionnelle au greffe a minima tant que celui-ci n'est pas pleinement rattaché à la juridiction administrative ;
- en tout état de cause, obtenir qu'une formation initiale de qualité soit dispensée aux agents de greffe par le CFJA.



## 7. Pour la liberté du magistrat en dehors de ses fonctions

Le SJA tient à rappeler que la liberté d'expression et d'opinion reste la règle, comme le consacre d'ailleurs la charte de déontologie de la juridiction administrative, dans les limites de l'obligation de réserve qui doit être celle des magistrats administratifs. Il rappelle également son attachement à ce qu'un magistrat puisse, à titre privé, bénéficier de sa pleine et entière liberté de citoyen, et ce quel que soit le support par lequel il souhaite s'exprimer. Quelles que soient les légitimes inquiétudes que le développement des nouvelles technologies de l'information peut susciter, il ne saurait être l'occasion de limiter les droits et libertés de leurs utilisateurs. Le rappel des règles de bon sens applicables à l'utilisation par les 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 son dernier congrès. 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 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 déplore vivement que ces prescriptions, excessivement larges, ne ménagent plus aucune place à la liberté et à l'indépendance du magistrat. Elles sont de nature à remettre en cause la tradition, aussi bien établie qu'exempte de toute critique légitime, de participation des magistrats administratifs aux travaux de la doctrine et aux publications des revues juridiques. Elles constituent, en outre, une immixtion intolérable dans la liberté dont le magistrat doit 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.

Or, d'une part, la libre communication des pensées et des opinions, garantie à l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, revêt le caractère d'une liberté fondamentale de valeur constitutionnelle (Cons. const., déc. n° 84-181 DC, 11/10/1984). D'autre part, la liberté de communication est le corollaire de la liberté d'expression, qui dispose quant à elle d'une protection internationale à l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont les stipulations sont d'effet direct en droit interne (CE, 10/7 SSR, 28/07/1995, Ass. Alexandre, n° 159172, aux Tables).

C'est pourquoi le SJA, qui estime que les nouvelles dispositions de la charte de déontologie de la juridiction administrative portent aux principes de libre communication des pensées et des opinions et de liberté d'expression une atteinte disproportionnée au regard des buts ayant présidé à sa modification, a formé 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 – un recours pour excès de pouvoir actuellement pendant devant le... Conseil d'État.

Au-delà de la question de l'utilisation des réseaux sociaux, le SJA regrette également le ton excessivement mesuré des récents avis et recommandations du Collège de déontologie rendus en matière de participation des magistrats à la campagne électorale pour les prochaines élections municipales, ou encore de signature d'un 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 « surcroit de vigilance » ou encore aux « précautions appropriées », lesquelles, loin d'éclairer les magistrats sur une ligne de conduite précise 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 le conseil syndical :**

- pour défendre et réaffirmer les droits et libertés, et notamment d'expression, des magistrats administratifs ;
- 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.

## 8. Réflexion sur la concentration des rôles au Conseil d'État

La gestion d'un ordre juridictionnel, en l'espèce les juridictions administratives du fond, 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 où ne se rencontrent que trois types d'administration des juridictions : le modèle ministériel, le modèle centralisé du conseil supérieur et le modèle décentralisé de conseil supérieur.

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

Au cours du congrès du 2 décembre 2017, les adhérents du SJA, après s'être prononcés, en l'état, pour la conservation du système de gestion de notre corps par le Conseil d'État, ont toutefois également voté en faveur d'un transfert du contentieux relatif aux carrières des magistrats administratifs vers une autre instance que le Conseil d'État, instance qui sera définie après réflexion et surtout concertation avec l'ensemble des membres du corps.

Cette exigence, dont le bien-fondé pourrait d'ailleurs potentiellement faire l'objet d'une décision de la Cour européenne des droits de l'homme, n'épuise cependant pas les difficultés que pose cette concentration des fonctions au Conseil d'État, et qui sont de plusieurs ordres :

- Elle constitue l'un des obstacles majeurs à la constitutionnalisation de l'ensemble des juridictions administratives qui, selon le vœux exprimé de manière constante par le Congrès, devrait se traduire en particulier, en vertu du principe de l'indépendance des juridictions, par l'attribution de compétences élargies à un Conseil supérieur de la magistrature administrative et le dessaisissement consécutif du Conseil d'État d'une partie de ses attributions, notamment en matière de gestion des carrières.
- Elle est, de la même manière, le verrou principal à la mise en œuvre du principe d'une unification des corps des membres du Conseil d'État et des magistrats administratifs que nous appelons de nos vœux comme cela a été rappelé par les représentants du SJA aux membres de la mission conduite par M. Thiriez, et, à tout le moins, à la définition d'un vrai statut du magistrat administratif régi, comme pour les juges judiciaires, par la loi organique et présentant les mêmes garanties en termes d'indépendance, ces deux objectifs étant radicalement contraires à l'intérêt que tire le Conseil d'État, en termes de préservation de son statut actuel et de celui de ses membres, du cumul de ses fonctions.
- Elle n'est pas au surplus une garantie d'efficacité, tant s'en faut. En raison de l'insuffisance des services du secrétariat général, que ce soit en termes de dimensionnement ou, parfois, en termes de qualité, la gestion des juridictions et de leurs magistrats par le Conseil d'État donne, trop souvent, une impression de manque d'anticipation, voire d'amateurisme,

l'épisode navrant du gel des crédits destinés aux vacances et aux rémunérations des aides à la décision au printemps 2019 n'étant que l'exemple le plus récent de cet état de fait.

Ces constats impliquent nécessairement que le SJA réaffirme l'objectif, à moyen terme, d'une limitation du rôle de gestion du Conseil d'Etat aux seules missions compatibles avec la constitutionnalisation des juridictions administratives dans leur ensemble et la définition, qui en est la conséquence logique, d'un statut rénové des magistrats administratifs de nature à garantir leur indépendance, y compris et d'abord vis-à-vis de la juridiction suprême.

Dans cette attente, et dès lors qu'en l'état, le Congrès estime toujours qu'aucune autre alternative à la gestion directe par le Conseil d'Etat n'est satisfaisante, il y a lieu également de :

- demander que, tant que le Conseil d'Etat cumule les fonctions de juridiction suprême et de gestionnaire, il se dote des moyens nécessaires à l'exercice efficace de ces deux fonctions et qu'il veille, par tous moyens, à éviter les empiètements entre celles-ci, notamment lorsque les décisions de la section du Contentieux, en particulier en matière processuelle, paraissent trop évidemment guidées non par des considérations de droit, mais par des impératifs de gestion ;

- confirmer la nécessité de confier à une autre institution, sur laquelle les membres du corps devront être appelés à s'exprimer, que le Conseil d'Etat, la compétence pour connaître des litiges relatifs aux situations individuelles des magistrats administratifs, le Conseil d'Etat.

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

- pour lutter contre la concentration des rôles au Conseil d'Etat, par tous moyens, y compris contentieux, dans la mesure où cette concentration nuit aux objectifs de constitutionnalisation de la juridiction administrative et d'amélioration du statut des magistrats administratifs ;

- à court terme et dans la mesure où le Conseil d'Etat continue à exercer cette double fonction, pour demander l'amélioration et le renforcement des moyens consacrés par le Conseil d'Etat à la gestion des juridictions et veiller à ce que les impératifs de gestion n'influent pas sur les choix jurisprudentiels du Conseil d'Etat ;

- pour demander que le contentieux relatif aux carrières des magistrats administratifs ne relève plus de la compétence du Conseil d'Etat, mais d'une autre instance qui sera définie après concertation avec l'ensemble des membres du corps.

## 9. Réflexion sur la place de la mission d'inspection des juridictions administratives

Aux termes 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* ». Si le SJA ne remet nullement en cause l'intérêt réel de la MIJA, il estime toutefois que des améliorations sont nécessaires, s'agissant tant de la composition des délégations que de la diffusion des rapports.

En effet, 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 tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. La possibilité, ouverte depuis 2010 par l'article R. 112-1-1 du code de justice administrative, d'inviter des présidents à participer aux missions d'inspection des juridictions plutôt que de la confier seulement à des membres du Conseil d'Etat doit être utilisée dès que la délégation est suffisamment importante pour le permettre.

Le SJA est à cet égard favorable à la proposition portée par le rapport « Carrières » d'intégrer à la MIJA pour ses travaux d'inspection des juridictions des présidents de tribunal administratif et de cour administrative d'appel admis récemment à l'honorariat. Surtout, si chaque visite donne lieu à l'établissement d'un rapport, celui-ci doit, tout en respectant son caractère confidentiel, être réellement utile. Si la bonne habitude s'est prise de le communiquer à tous les membres, magistrats et agents de greffe, 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 puisque l'article L. 232-3 du code de justice administrative prévoit qu'il « *connaît des questions intéressant le fonctionnement et l'organisation des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel* » et « *débat chaque année des orientations générales en matière d'évolution des effectifs, de répartition des emplois et de recrutement* ». L'ensemble des rapports passés doit en outre être aisément et librement accessible pour les membres du CSTACAA.

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

- pour engager avec le Conseil d'Etat et la MIJA une réflexion sur les fonctions, le rôle et le fonctionnement de la mission d'inspection, et notamment :
- pour accroître la participation de magistrats aux missions d'inspection, notamment en supprimant la seconde phrase du premier alinéa de l'article R. 112-1-1 du code de justice administrative ;
- pour demander une communication systématique des rapports de la MIJA, aux membres de la juridiction concernée et aux membres du CSTACAA.

## **10. Pour la défense du respect des droits et du statut des magistrats et de la fonction juridictionnelle en particulier dans les pays membres de la convention européenne des droits de l'homme**

Le SJA, membre de la FEJA (fédération européenne des juges administratifs), déplore les atteintes portées aux droits des juges et à l'indépendance des juridictions, en particulier dans des pays européens ayant ratifié la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Nous nous indignons à cet égard des traitements réservés aux juges, notamment en Turquie à la suite des événements du 15 juillet 2016, en Hongrie à la suite de la réforme constitutionnelle de 2011, en Pologne à la suite de plusieurs réformes judiciaires depuis 2014.

Le commissaire aux droits de l'homme a rappelé les nombreuses et récentes atteintes à l'indépendance des juges et des juridictions en Europe dans un [billet](#) publié l'automne dernier.

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

- pour relayer et s'associer à toute action de défense de l'État de droit et de l'indépendance de la justice, en particulier en Europe.

## 11. Pour une évaluation sincère et une politique effective de réduction de la charge de travail des magistrats

Les effets de l'augmentation continue, depuis près de 15 ans, de la charge de travail pesant sur les magistrats administratifs conduisent la juridiction administrative à un point de rupture.

La troisième enquête sur la charge et les conditions de travail des magistrats, menée en 2019 par le SJA (après les précédentes campagnes de 2012 et 2015), et à laquelle 587 magistrats ont répondu, ne fait, de ce point de vue, que confirmer l'état très dégradé des conditions de travail des magistrats et la détérioration de ces dernières. Parmi les indicateurs les plus significatifs, on retiendra :

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

Les raisons de ce constat sont désormais endémiques :

- les effets de l'objectif principal, sinon unique, de productivité assigné, dans les faits, par le Conseil d'Etat aux juridictions administratives, sans considération pour la qualité de la justice rendue ;
- le poids essentiel des performances statistiques dans l'évaluation des chefs de juridiction ;
- la multiplication des délais et voies de recours dérogatoires par le législateur, notamment en matière de droit des étrangers, et la déstabilisation du fonctionnement des juridictions qui en résulte ;
- le durcissement tendanciel des stocks causé par la politique de recours accru aux ordonnances pour le traitement des dossiers les plus simples ;
- le quasi-tarissement du recrutement de conseillers de TACAA supplémentaires, auquel le recours sans cesse accru aux différentes formes d'aides à la décision n'apporte qu'une réponse aussi insuffisante qu'insatisfaisante ;
- la multiplication des chambres à 3 rapporteurs.

Il est vrai que le gestionnaire, après une longue période de déni, et devant les résultats catastrophiques, pour lui, du baromètre social mis en œuvre au cours de l'année 2017, a admis l'urgence de répondre à ce problème majeur, et avait confié à la MIJA, alors présidée par Mme Piérart, le soin de mener une réflexion sur la mesure de la charge de travail des magistrats et de proposer des perspectives d'évolution.

C'est peu dire que les suites données à ce rapport vont du décevant à l'alarmant, voire à l'inadmissible.

Certes, à cette occasion, le Conseil d'Etat a dressé trois constats auxquels nous pouvons souscrire : le sentiment profond et général d'usure des magistrats face à une charge de travail démultipliée, parcellisée (les audiences collégiales ne représentant plus, en tous cas dans les tribunaux administratifs, qu'une partie de la charge de travail des magistrats, toutes fonctions et grades confondus) et à laquelle il convient d'ajouter des charges administratives parfois conséquentes (telles que les présidences de BAJ) ; l'obsolescence, sous sa forme actuelle, de la norme dite « Braibant », dévoyée depuis trop longtemps par des pondérations du nombre de dossiers,

systématiquement à la baisse en vue du traitement des contentieux de grand volume, et dont l'interprétation varie grandement selon les juridictions ; la nécessité d'une révision profonde de la détermination des objectifs de production des magistrats administratifs.

Mais la mise en œuvre des politiques qu'imposent ces constats se fait attendre. Pis : elle se traduit dans les faits, comme le révèlent les rapports de missions d'inspection, par une invitation faite aux chefs de juridiction par le Conseil d'Etat à mettre en place des objectifs individuels ou collectifs de production propres à leur juridiction, assignés à chaque magistrat ou, le cas échéant, à chaque formation de jugement, sans plus aucune référence à une quelconque norme nationale qui garantisse l'homogénéité de la mesure de la charge de travail des magistrats et qui fixe une limite à cette charge.

Les premiers résultats de ces expérimentations, soutenues dans leurs principes fondamentaux, non sans naïveté, par d'autres acteurs institutionnels restent à évaluer. Toutefois, et même si une partie des prémisses qui les fondent peut être admise, notamment l'utilité de laisser plus d'autonomie aux juridictions, qui, selon leur nature, leur taille ou les particularités de la structure de leurs contentieux, peuvent être confrontées à des enjeux différents en matière de priorités de traitement des dossiers, la disparition de tout référentiel national ne saurait être acceptée. En effet, elle ne pourrait que se traduire par une course à la productivité entre juridictions, dont les présidents seront mis ou se mettront eux-mêmes en concurrence.

En outre, et alors même que la définition d'objectifs individuels pour chaque magistrat repose sur des hypothèses purement théoriques, telles que la connaissance pure et parfaite de son stock par l'intéressé, la progression linéaire des entrées, l'absence de variations brusques dans l'état du droit et une parfaite substituabilité des matières en cas de changement de chambre, l'absence de cadre de référence permettant de définir de manière objective les objectifs assignés ne peut que créer des inégalités de traitement structurelles entre magistrats, qui ne seraient justifiées ni par l'intérêt du service ni par les aptitudes des intéressés.

Le SJA affirme donc son opposition à la disparition de toute norme nationale à l'occasion de la remise en cause de la norme « Braibant » et appuie le principe du remplacement de cette dernière par une nouvelle norme nationale rénovée, prenant en compte, dans la mesure de la charge de travail des magistrats, l'ensemble des tâches juridictionnelles qui leur sont assignées, notamment les permanences, ainsi que les fonctions administratives obligatoires qui peuvent leur être confiées.

A tout le moins, le SJA appelle à l'encadrement des expérimentations locales menées en matière d'évaluation de la charge de travail et de détermination des objectifs des magistrats par un référentiel national s'imposant à l'ensemble des chefs de juridiction, fixant sur une période de référence, par exemple annuelle, la charge de travail maximale, exprimée en nombre de dossiers, susceptible d'être demandée à un rapporteur, et prévoyant les modalités de prise en compte des tâches annexes des magistrats ainsi que des fourchettes de pondération, à la hausse et à la baisse, pouvant être appliquées à la comptabilisation des dossiers selon leur nature ou leur difficulté particulière, afin d'appréhender de manière souple et réaliste la charge effective que représente le traitement de chaque affaire.

A cet enjeu fondamental, il convient d'ajouter la nécessité de poursuivre et d'amplifier certains changements dans la politique du gestionnaire.

Il en va ainsi de la réduction, encore trop timide, du nombre de formations de jugement à plus de deux rapporteurs en TA et de trois rapporteurs en CAA (deux rapporteurs conseillers ou premiers conseillers et un président assesseur), qui doit tendre à un retour généralisé aux formations de jugement de taille « traditionnelle », sans préjudice du maintien d'un volant de magistrats



nécessaire pour faire face, soit à une situation de gonflement excessif du stock d'affaires en attente de jugement, soit aux effets des départs en cours d'année. Seule une telle ligne de conduite permettra en outre de réduire à un niveau acceptable la charge de travail de tous, et particulièrement des rapporteurs publics et des présidents.

Il en va de même de la politique de répartition des emplois de magistrats, qui doivent être préférentiellement affectés, comme y veillent les représentants des magistrats au CSTACAA élus sur la liste présentée par le SJA, dans les juridictions les plus en difficulté du point de vue des stocks ou de la charge de travail. A ce titre, le SJA confirme son soutien à l'affectation prioritaire de magistrats, même en surnombre, dans les juridictions à stock ancien important et dans celles qui sont soumises à une forte pression contentieuse en matière de police des étrangers ainsi que dans celles connaissant de nombreux départs en cours d'année. Nous déplorons de manière générale la faible anticipation du gestionnaire quant aux départs des magistrats en retraite ou en détachement en cours d'année.

Il y a lieu, également, de faire un bilan de la mise en œuvre, décevante, de la réforme de l'article L. 221-2-1 du CJA instituant la possibilité de recours à des magistrats délégués à partir d'une autre juridiction administrative pour pallier un manque temporaire d'effectifs résultant, soit d'un départ en cours d'année (détachement, disponibilité, congé parental, départ à la retraite) soit d'un congé de maladie ou d'un congé maternité, et d'étudier les conditions dans lesquelles cet instrument, qui devra toujours, en tout état de cause, ne reposer que sur le principe du volontariat des magistrats ainsi détachés, pourrait être mieux employé.

Enfin, le SJA ne peut que réitérer deux revendications constantes et réaffirmer sa volonté ferme de les défendre auprès de la représentation nationale, du gestionnaire et, le cas échéant, auprès des chefs de juridiction :

- la nécessité impérieuse de procéder à une augmentation des moyens en personnel affectés à l'ensemble de la juridiction administrative, et notamment aux juridictions administratives de droit commun, par le législateur : il s'agit en effet du seul levier qui garantit à moyen terme le maintien de la qualité des décisions de la justice administrative et une amélioration de ses délais de jugement. Si le contexte budgétaire difficile peut permettre au pouvoir exécutif d'expliquer la forte réduction des recrutements de magistrats, il n'est pas concevable que le législateur ne tire pas la conséquence de ses propres décisions, qu'il s'agisse de l'extension continue du champ de compétence des juridictions administratives ou de la création incessante de procédures contentieuses administratives spéciales, sans qu'aucune étude d'impact ne soit réalisée en ce qui concerne l'incidence de telles réformes sur l'activité des juridictions.

- la prise en compte de tout incident extérieur aux magistrats et ayant pour effet de ralentir ou d'empêcher leur travail, tels que les dysfonctionnements nombreux et récurrents des applications informatiques du Conseil d'Etat, doit donner lieu à une déduction de dossiers correspondant au temps d'indisponibilité des outils de travail des magistrats.

- enfin, le principe de la réduction par moitié de la charge de travail pour les magistrats primo-affectés, parfois encore « oublié » par certains chefs de juridiction, doit faire l'objet d'une défense résolue et inconditionnelle ; ce principe de la « mi-norme » devrait d'ailleurs être étendu, de façon adaptée, aux magistrats abordant un nouveau contentieux, ou découvrant les techniques de l'appel, ou enfin retrouvant des fonctions juridictionnelles à l'issue d'une longue période de détachement, afin de leur permettre d'intégrer leurs nouvelles fonctions dans les meilleures conditions.

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

- pour exiger du Conseil d'Etat 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 défendre le principe d'une norme protectrice des magistrats ;
- pour obtenir que la norme dite « Braibant » ne disparaisse, le cas échéant, qu'au profit d'une norme nationale rénovée prenant en compte la totalité des éléments concourant à la charge de travail des magistrats ou, à tout le moins d'un référentiel national unique permettant d'encadrer la définition de la charge de travail de chaque magistrat au sein des juridictions, et prenant en compte, entre autres, la difficulté particulière de certains dossiers, les dossiers traités en juge unique et en référé, ainsi que le temps consacré aux commissions administratives, aux formations et à l'instruction des dossiers ainsi que la spécificité des juridictions, notamment leur taille ;
- pour obtenir la réduction par moitié de la charge de travail, pendant une durée raisonnable, au bénéfice des magistrats affectés à un nouveau contentieux ou pour la première fois en appel, le temps pour eux d'être opérationnels sur la nouvelle matière abordée ;
- pour qu'il prenne toutes les mesures nécessaires pour dénoncer la situation des juridictions où les limites du raisonnable ont d'ores et déjà été dépassées et engager ou soutenir les initiatives et les actions pour un retour à la normale dans les juridictions où cette charge est devenue déraisonnable, par tous les moyens adaptés ;
- 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 ;
- pour obtenir les recrutements de magistrats nouveaux corrélatifs à toute réforme législative ou réglementaire engendrant un risque d'augmentation du contentieux et de la charge de travail ;
- pour qu'il encourage l'anticipation de besoins en ressources humaines induits par les réformes de la procédure juridictionnelle administrative, notamment par une étude d'impact préalable rendue publique diligentée par la Mission d'inspection afin d'en évaluer les répercussions ;
- pour que soit davantage utilisée la faculté prévue à l'article L. 221-2-1 du code de justice administrative de déléguer un magistrat d'une juridiction à une autre, et pour que soit étudiée la mise en œuvre de la transposition dans l'ordre juridictionnel administratif du dispositif judiciaire des « magistrats placés » afin de pallier les fluctuations conjoncturelles des effectifs locaux et des stocks, sur la base exclusive du volontariat et moyennant un supplément de rémunération.

## 12. Pour le maintien d'une égalité de procédures pour les justiciables

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

On assiste également de manière plus récente mais tout aussi problématique 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.

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

- pour lutter contre toute réforme qui aboutirait à créer un traitement différencié des requêtes qui ne serait pas objectivement justifié par la nature du recours, l'urgence ou le public concerné ;
- pour s'opposer à toute nouvelle suppression de l'appel et extension de la dispense de conclusions à de nouveaux contentieux ;
- pour s'opposer à tout transfert de compétence de premier ressort aux cours administratives d'appel, et à tout transfert injustifié de compétence de premier et dernier ressort au Conseil d'État ;
- pour combattre les incitations du Conseil d'Etat et des chefs de juridiction à faire un usage massif des ordonnances du 7° et du dernier alinéa de l'article R.222-1 du CJA en contentieux des étrangers.

### 13. Pour une simplification du droit et des délais de jugement

On assiste à une complexification croissante du droit et du contentieux administratif : en témoignent notamment l'augmentation de la longueur des jugements, la multiplication des délais de recours et de jugement spéciaux et la hausse des demandes d'avis contentieux adressées au Conseil d'Etat.

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 traduit non seulement par des jugements de plus en plus longs et complexes (l'évolution des jugements des magistrats désignés pour le traitement du contentieux des étrangers en est révélatrice), mais aussi par la nécessité, à chaque nouvelle réforme, d'adresser des demandes d'avis au Conseil d'Etat afin de clarifier l'application des nouvelles dispositions (par exemple à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 2015 relative au droit d'asile, de la loi du 7 mars 2016 sur le droit des étrangers, de la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie).

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)..

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 5 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 portant 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 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, porteur d'une proposition de simplification du contentieux des étrangers, 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.

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

- pour lutter contre toute réforme conduisant à une nouvelle complexification du droit et des procédures applicables et à un empilement des normes ;
- pour veiller à la qualité légistique des textes.
- pour s'opposer à l'instauration de nouvelles règles de procédure contentieuse spéciales en particulier en ce qui concerne les délais de jugement contraints, qui ne seraient pas dûment justifiées ;
- pour proposer une simplification des règles de procédure contentieuse spéciales applicables en matière de droit des étrangers.

## **14. Contre la dévolution de compétences nouvelles qui ne relèvent pas de l'office du juge administratif et pour le respect des compétences naturelles du juge administratif**

Dans le cadre de l'état d'urgence, puis de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, qui a inséré dans le droit commun nombre de prérogatives autrefois dévolues à l'autorité administrative dans le seul cadre de l'état d'urgence, 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 ».

L'attribution de compétences « para-pénales » au juge administratif a été rendue possible par une évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Initialement, les juges constitutionnels avaient retenu une conception assez extensive de la liberté individuelle en y incluant certaines libertés fondamentales de la personne, telles la liberté d'aller et venir, l'inviolabilité du domicile, la liberté du mariage ou le respect de la vie privée. Depuis la décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, le Conseil a cependant stabilisé sa jurisprudence autour d'une définition plus étroite de la liberté individuelle, en ne se référant à l'article 66 de la Constitution que dans le domaine des privations de liberté (garde à vue, détention, rétention, hospitalisation sans consentement).

Ainsi, désormais, la frontière intellectuelle entre les deux juges se dessine de la manière suivante : comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, le juge administratif est le juge naturel des mesures restrictives de liberté prises par l'autorité administrative, pour autant qu'elles ne soient pas, par leur nature et notamment par la durée du confinement à domicile des intéressés qu'elles prononcent, constitutives de mesures privatives de libertés qui attentent à la liberté individuelle et relèvent, de ce fait, du juge judiciaire par application de l'article 66 de la Constitution.

Le retour à des partages de compétence baroques entre le juge administratif et le juge judiciaire revient sur un effort, salutaire pour les deux ordres de juridiction, de détermination de blocs de compétence identifiables par les justiciables (par exemple en matière d'hospitalisation d'office).

Si cette distinction est intellectuellement intelligible, il reste que le contrôle des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance par le juge administratif ne va pas de soi. Le juge administratif ne dispose pas de services enquêteurs et ne procède à aucune audition, ni confrontation. Si la personne visée par une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance n'est pas présente à l'audience, le juge n'a aucune possibilité de la contraindre à être auditionnée, ce qui apparaît pourtant indispensable à l'examen dans des conditions satisfaisantes de la plausibilité des allégations de l'administration. En résumé, le problème n'est pas l'incompétence ou le manque de légitimité du juge administratif, mais le fait que nous n'avons ni les pouvoirs, ni les outils, pour prendre en charge l'examen du bien-fondé de mesures de police administrative qui sont en réalité plus proches de mesures de police judiciaire que d'actes administratifs ordinaires.

Dès lors, quelles que soient les évolutions de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la répartition des compétences entre juge judiciaire et juge administratif, le législateur devrait être guidé par la recherche du contrôle le plus approfondi et le plus efficace de ces mesures restrictives de libertés.

C'est pourquoi le SJA a pris acte avec satisfaction de ce que le Conseil constitutionnel, devant lequel il avait présenté une « porte étroite », a déclaré contraire à la Constitution l'article 3 de la loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations par sa décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019, en reprenant notamment à son compte les arguments du SJA relatifs aux conditions de contestation des mesures d'interdiction administratives contenues dans cet article 3, qui contenait les dispositions susceptibles d'affecter le fonctionnement des juridictions administratives.

En tout état de cause, la préférence marquée du législateur pour le juge administratif en matière de mesures restrictives de libertés a suscité une véritable « guérilla » entre l'ancien Premier président de la Cour de Cassation et l'ancien vice-président du Conseil d'État. Les juges judiciaires se sentent dépossédés depuis plusieurs années de leur rôle naturel de gardiens de la liberté individuelle. De ce fait, bon nombre d'arguments blessants et erronés ont été avancés, tenant notamment à la soi-disant trop grande complaisance du juge administratif envers l'administration.

C'est dans ce climat général de suspicion que le juge administratif a vu son champ de compétence naturel subir une attaque aussi violente que médiatisée à travers l'ordonnance rendue le 20 mai 2019 par la cour d'appel de Paris dans l'affaire « Vincent Lambert ».

Saisi d'une demande tendant à ce qu'il soit ordonné à l'État de se conformer aux mesures provisoires demandées par le Comité international des droits des personnes handicapées, les auteurs de l'ordonnance, niant l'autorité de celle du juge des référés du tribunal administratif de Paris du 15 mai 2019, ont admis contre l'évidence le caractère obligatoire des recommandations de ce Comité, avant d'estimer, là encore à rebours de la jurisprudence constitutionnelle qui vient d'être évoquée, que le droit à la vie constituait une composante de la liberté individuelle, pour conclure à l'existence d'une voie de fait entraînant la compétence de l'autorité judiciaire pour en ordonner la cessation.

Cette décision méconnaissait frontalement la jurisprudence « Bergoend » du Tribunal des conflits du 17 juin 2013, aux termes de laquelle il n'y a voie de fait de la part de l'administration justifiant, par exception au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire pour en ordonner la cessation ou la réparation, que dans la mesure où l'administration a pris une décision portant atteinte à la liberté individuelle ou aboutissant à l'extinction d'un droit de propriété et qui est manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative.

C'est pourquoi cette ordonnance des juges des référés de la cour d'appel de Paris a fait l'objet, quelques semaines plus tard, d'une cassation sans renvoi par la Cour de cassation, au motif qu'aucune des conditions de la voie de fait telle que redéfinie par cette jurisprudence n'étant remplie en l'espèce, les juridictions de l'ordre judiciaire étaient incompétentes pour connaître de la demande des proches de Vincent Lambert.

Cette remise en cause frontale du champ de compétence du juge administratif par la cour d'appel de Paris n'en a pas moins été durement ressentie dans nos juridictions, et en particulier dans celles éprouvées par six années de tumulte médiatique auxquelles cette affaire émaillée de multiples recours juridictionnels parfois dilatoires a donné lieu.

Alors-même que, près de vingt ans après sa création, le succès et l'efficacité du référé-liberté ne sont plus à démontrer, la plus grande vigilance doit donc être maintenue afin de :

- préserver le juge administratif du renouvellement de ce type d'attaques visant son domaine d'intervention naturel ;
- rappeler qu'il lui est également loisible d'ordonner, par le biais de cette procédure de référé, la cessation de toute action grave et manifestement illégale d'une autorité administrative quand bien même celle-ci présenterait le caractère d'une voie de fait (CE, ord., 23/01/2013, *Commune de Chirongui*, n° 365262) ;
- réaffirmer, en tout état de cause, sa compétence exclusive pour connaître des décisions et actions administratives ne répondant pas aux critères de la voie de fait telle que redéfinie par la jurisprudence « *Bergoend* » du Tribunal des conflits.

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

- afin qu'il lutte contre la dévolution de compétences nouvelles qui ne relèvent pas de l'office du juge administratif ;
- afin qu'il œuvre pour préserver le champ de compétences naturel, et constitutionnellement reconnu, du juge administratif.



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

### 1. Le retour à des chambres à deux rapporteurs

Tout d'abord il convient de revenir, dans toutes les juridictions où cela est matériellement possible, à des chambres à deux rapporteurs pour les TA et les CAA, sans compter, pour ces dernières, le président-assesseur. Au-delà de ce nombre, le rôle de révision du président de chambre, ou éventuellement du président-assesseur, ainsi que la rédaction des conclusions par le rapporteur public ne peuvent plus être assumés dans des conditions acceptables.

L'ancienne secrétaire générale du Conseil d'Etat, lors d'une réunion de dialogue social du 3 octobre 2017, a partagé le constat que la généralisation des chambres à trois rapporteurs dans les tribunaux n'était pas souhaitable, tout en relevant que l'existence d'une proportion de chambres à trois rapporteurs dans chaque juridiction devait permettre de faire face au départ de magistrats en cours d'année judiciaire, sans désorganisation de l'ensemble de la juridiction.

A la suite de ces propos, un mouvement de retour à des chambres majoritairement à deux rapporteurs a été amorcé dans certaines juridictions, mais il demeure largement incomplet, certaines juridictions ayant fictivement « fermé » des chambres dont elles disposent pourtant statutairement, au prétexte d'anticiper les départs en cours d'année. Les effets de cycle de départs et d'arrivées, que connaissent toutes les juridictions, ne sauraient justifier d'alourdir la charge de travail des collègues restant dans la juridiction durant toute l'année judiciaire. Ce constat a été aggravé par un ralentissement des départs en mobilité qui ont permis de conserver des effectifs importants sans que le nombre de chambres ne soit adapté.

Le SJA restera attentif et mobilisé pour que le mouvement de retour aux chambres à deux rapporteurs s'accroisse et se concrétise dans toutes les juridictions.

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

- pour obtenir, dans la très grande majorité des cas, un retour à des chambres à deux rapporteurs, tant dans les tribunaux administratifs que dans les cours administratives d'appel.

### 2. La révision

Le SJA considère également que la révision des projets d'arrêts et de jugements est une étape essentielle pour une justice de qualité. C'est aussi une « marque de fabrique » de la juridiction administrative. Par ailleurs, en ce qui concerne le cas plus particulier des présidents-asseesseurs en CAA, l'exercice de la fonction de réviseur est un des éléments essentiels pour les préparer à exercer 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 par trimestre.

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

- que le réviseur dispose du temps nécessaire pour l'effectuer et qu'il ne passe pas la totalité de son temps à assumer en même temps un travail de rapporteur ou de rédacteur 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, ainsi qu'il sera dit dans le point consacré aux perspectives de carrière, la création de postes de présidents sans chambre, dans le but de soulager les présidents de chambre d'une partie de leurs tâches, ce qui aurait pour effet collatéral bénéfique de désengorger le tableau d'avancement au grade de président.

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

- pour que soit consacrée, dans le respect de la collégialité, la mission de révision des projets d'arrêts et de jugements.

#### 3. Les rapporteurs publics

S'agissant 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, les rapporteurs publics ne regardent plus les dossiers pour lesquels ils seront dispensés de prononcer leurs conclusions, faisant ainsi « confiance » à leurs rapporteurs et/ou présidents de chambre. Cette absence d'examen des dossiers est due à l'enrôlement d'un nombre excessif de dossiers.

Certains rapporteurs publics vont même jusqu'à ne pas se déplacer jusqu'à la salle d'audience, alors que l'article R. 732-1-1 du code de justice administrative ne les dispense que de « prononcer » leurs conclusions, mais pas d'être présents à l'audience. Le SJA regrette cette pratique, qui tend à banaliser l'absence de conclusions dans certaines matières, et à déresponsabiliser les magistrats qui proposent de se dispenser de prononcer leurs conclusions sur une affaire.

Le SJA rappelle qu'il avait anticipé les dangers de cette réforme et qu'à peine de décrédibiliser chaque jour davantage la juridiction administrative, il ne peut y avoir qu'une réponse politique, budgétaire, via la création de postes supplémentaires, et non procédurale, à l'augmentation du nombre des entrées contentieuses.

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

- pour lutter contre toute nouvelle extension des domaines soumis à dispense de conclusions du rapporteur public ;

- pour veiller à ce que la dispense de conclusions ne se traduise pas par la dispense d'examen des dossiers ;

- pour œuvrer à ce que les règles relatives au rapporteur public soient appliquées de manière uniforme devant les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat.

#### 4. Le rôle du rapporteur

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).

Ce rôle n'est pas exclusif d'un développement de l'aide à la décision et du recours à des assistants du magistrat. Il ne l'est pas non plus de l'accomplissement de certains actes d'instruction par un greffe compétent, directement rattaché à la juridiction administrative. Néanmoins, il n'est pas envisageable que le rapporteur ne soit qu'un maillon du bout de la chaîne, confiné au rôle de producteur de rapports sur des dossiers triés, prétraités et déjà enrôlés. Dès lors, le développement de l'aide à la décision ne doit en aucun cas servir de prétexte pour augmenter la charge de travail des magistrats. Un dossier traité par un assistant nécessite en général un travail de révision approfondi et des échanges avec l'assistant. Il est absurde de penser qu'un dossier, parce qu'il aura été vu une première fois par un assistant, demandera au magistrat un temps de traitement moindre. Cela est d'autant plus vrai que les assistants ont vocation à quitter la juridiction à moyen terme et qu'il faut, en conséquence, former sans cesse de nouveaux arrivants.

L'instruction des dossiers fait pleinement partie de la fonction de juger. On constate malheureusement que, dans certaines juridictions, les rapporteurs, en raison du trop grand nombre de dossiers dans leur stock et de leur charge de travail, n'ont pas assez de temps à consacrer à l'instruction des dossiers, ce qui nuit à un travail de qualité. Aussi, le SJA souhaite que les rapporteurs disposent d'un temps suffisant pour instruire convenablement les dossiers.

Afin de mener à bien l'instruction, il est nécessaire par ailleurs que, conformément aux dispositions des articles R. 611-9 et R. 611-16 du code de justice administrative, les dossiers soient affectés au rapporteur rapidement après l'enregistrement des requêtes et qu'il soit informé de toute nouvelle affectation de dossiers en raison de transferts de stock. De même, si ces dispositions permettent au chef de juridiction de dessaisir à tout moment le rapporteur d'une affaire, la mise en œuvre de cette faculté doit nécessairement s'accompagner d'une information appropriée du rapporteur.

Enfin, les missions dévolues au rapporteur impliquent qu'il ait un rôle décisif dans l'enrôlement des dossiers, qui doit être mené en concertation avec son président. Le rapporteur qui a instruit et travaillé un dossier est le plus à même de savoir si celui-ci est en état d'être audiencé, y compris lorsque l'affaire a été travaillée par un aide à la décision.

Le SJA entend donc défendre le respect des textes garantissant le rôle du rapporteur dans l'instruction et souhaite également qu'une véritable place dans l'enrôlement des dossiers soit reconnue au rapporteur.

En dernier lieu, si le décret du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative (partie réglementaire), dit décret « JADE », a permis quelques avancées en matière d'instruction dont certaines étaient demandées par le SJA dans les actes de ses précédents congrès (crystallisation des moyens, mémoire récapitulatif), ce décret comporte néanmoins des dispositions inacceptables (notamment le mécanisme du désistement d'office et les ordonnances de rejet des appels ou pourvois « manifestement mal fondés ») qui ont conduit le SJA à introduire, malheureusement sans succès, un recours devant le Conseil d'État.

S'agissant du rôle du rapporteur, le SJA combat notamment la possibilité de donner délégation aux premiers conseillers pour signer des ordonnances (article R. 222-1), notamment si aucune décharge de dossiers n'est prévue. Cette dernière disposition implique nécessairement un transfert descendant de charge de travail. Il s'agit donc là d'une mauvaise solution pour décharger les vice-présidents des tâches trop importantes qui pèsent sur eux.

**Le Congrès mandate le conseil syndical :**

- pour veiller à ce que les dispositions garantissant le rôle du rapporteur pour l'instruction, qui comprend la mise en état des dossiers, soient strictement respectées, dans le respect du principe du contradictoire, et que la place du rapporteur dans l'enrôlement des dossiers soit reconnue ;
- pour demander que la charge de travail laisse aux rapporteurs un temps suffisant pour instruire convenablement les dossiers et œuvrer pour qu'il soit tenu compte, dans la charge de travail, du temps nécessaire pour l'instruction des dossiers et pour la veille juridique ;
- pour lutter contre le principe des ordonnances de rejet des requêtes ou pourvois manifestement mal fondés et contre les délégations aux premiers conseillers en vue de signer des ordonnances.

## **16. Pour un recours raisonné et mesuré aux différentes formes d'aide à la décision**

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

Le SJA ne conteste ni le besoin d'une assistance pour le magistrat 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'un collaborateur de haut niveau. Il estime cependant qu'il convient de mettre un terme au développement désordonné de l'aide à la décision et d'engager une réflexion sérieuse sur cette question, s'agissant tant de l'aide à décision humaine qu'informatique, cette dernière étant appelée à se développer avec la montée en puissance de l'intelligence artificielle.

Avant de développer ces réflexions, 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 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 magistrats supplémentaires et constate, alors-même que le nombre de nouveaux magistrats administratifs recrutés au 1<sup>er</sup> janvier 2020 sera en forte baisse par rapport à 2019, que la France demeure, selon la Commission européenne, parmi les Etats membres de l'UE dont le PIB / habitant consacré à la justice et dont le nombre de juges 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 de magistrats créés en loi de finances.

Le SJA rejette donc sans ambiguïté le principe même d'une substitution des emplois d'aide à la décision aux emplois de magistrats nécessaires pour assurer le fonctionnement normal des juridictions, substitution dont on a pu constater les effets pervers induits par le gel des recrutements d'agents contractuels décidé par le secrétaire général du Conseil d'État au mois de juin 2019, qui a durablement affecté le fonctionnement de bon nombre de juridictions ayant fait face à des départs non compensés, dans un contexte de hausse soutenue des entrées.

En matière de recrutement, le SJA tient à rappeler que le principe de l'égal accès aux emplois publics s'applique au recrutement des assistants de justice : les postes d'assistant 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 le chef de juridiction, obligatoirement composé de trois magistrats. 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'assistants de justice à temps plein.

Le SJA prône, en matière d'utilisation des aides à la décision, 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 des chefs de juridiction. Il estime que les assistants peuvent se voir utilement confier des fonctions de veille juridique, recherches précises, travaux de compilation de la jurisprudence. Ils ne doivent être en aucun cas 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 désorganisant le travail juridictionnel, qui d'ailleurs disqualifie d'autant plus le principe d'une substitution de l'aide à la décision au recrutement de magistrats de plein exercice.

Il convient en effet de rappeler avec force que les assistants n'ont pas vocation à se substituer aux magistrats et ne doivent pas être appelés à exercer des compétences réservées aux seuls magistrats. Ils ne peuvent participer aux activités juridictionnelles sans la supervision d'un rapporteur. Il en résulte que le recours aux assistants ne doit pas avoir pour conséquence le traitement intégral de dossiers dont la vocation est d'être au rapport des magistrats, sauf à vider de leur substance les rôles de chacun. Le SJA s'oppose également à ce que la formation des stagiaires soit assurée par les assistants de justice. En revanche, leur pleine intégration dans la vie juridictionnelle doit être valorisée et assurée, notamment par une assistance aux séances d'instruction voire ponctuellement aux délibérés, dans le respect des dispositions du code de justice administrative.

Le travail des assistants doit pouvoir profiter à tous et n'a pas vocation à être réservé aux seuls présidents.

Le SJA plaide pour que l'aide à la préparation du concours par les 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 assistants de justice, ce qui permettra en outre d'attirer et de conserver des agents de qualité. Il se réjouit d'ailleurs du rehaussement de la rémunération destinée à être versée aux futurs juristes assistants, agents contractuels qui ne pourront être recrutés qu'après une première expérience professionnelle en vertu des textes et dont il était initialement envisagé de fixer la rémunération au niveau du salaire minimum interprofessionnel de croissance.

Le SJA est toutefois circonspect quant au recrutement des juristes assistants : il doute que les personnes titulaires d'une première expérience professionnelle de deux années au moins souhaitent s'engager à temps plein au service de la juridiction sans perspectives d'emploi pérenne. Et pour ceux qui ne sont pas encore pleinement engagés dans la vie active, ils pourraient préférer d'autres emplois, leur procurant une rémunération équivalente, avec un temps partiel qui leur laissera du temps pour préparer les concours de recrutement dans le corps des magistrats administratifs. Certes la présence au sein de la juridiction est un argument de recrutement précieux, mais il semble que cet avantage concurrentiel n'est apprécié par les assistants de justice que parce qu'il va de pair avec un emploi à temps partiel leur libérant du temps pour préparer le concours ou pour finir leurs études.

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

A côté de cette 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. C'est pourquoi le SJA, qui avait demandé à être entendu au cours de ces réflexions menées par le gestionnaire, a été convié le 11 septembre 2019 à un atelier intitulé « recherche de jurisprudence et utilisation de l'intelligence artificielle » organisé par le Conseil d'État dans le cadre de la préparation du plan triennal du schéma directeur des systèmes d'information.

Il a rappelé à cette occasion l'impérieuse 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, 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 du magistrat et sa pleine autonomie pour proposer la solution qu'appelle, selon lui, 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 le 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 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 magistrats 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 plus performants déployés par des sociétés privées, ce afin que le magistrat demeure le mieux à même d'accéder à sa propre jurisprudence.

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 par un magistrat. Il sollicitera par ailleurs que les magistrats, utilisateurs finaux de ces outils, soient associés à leur développement et bénéficient d'une formation initiale et continue pour leur utilisation.

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

- pour lutter contre le développement de l'aide à la décision 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 magistrats ;

- 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.



## 17. Pour un usage raisonné de la médiation

Le recours à la médiation dans le cadre des litiges relevant du juge administratif a été largement ouvert par la loi du 18 novembre 2016 dite « justice du XXI<sup>ème</sup> siècle », complété par le décret n° 2017-566 du 18 avril 2017 relatif à la médiation dans les litiges relevant de la compétence du juge administratif.

L'ensemble de ces dispositions permet désormais aux parties, soit à l'initiative du juge, soit à leur demande, sanctionnée par la juridiction qui désigne alors le médiateur et fixe l'étendue de sa mission, de substituer au procès administratif le recours à une procédure amiable permettant, le cas échéant, une résolution non contentieuse du conflit.

Au 30 septembre 2019, le nombre de dossiers pour lesquels une demande d'accord pour médiation a été envoyée aux parties était de 3 139 dans les TA, dont 39,1 % à l'initiative du juge, et de 149 dans les CAA, dont 20,8% à l'initiative du juge. Si on prend les TA, le taux des médiations ayant abouti à un accord était, sur l'année pleine 2018, de 73,3 % (656 dossiers envoyés en médiation, 438 médiations terminées, 321 accords, 117 échecs).

Le SJA, dubitatif quant à la débauche d'énergie du gestionnaire comparativement aux chiffres envisagés, n'est toutefois pas opposé à l'organisation d'une médiation à l'initiative du juge, un certain nombre de contentieux relevant de sa compétence connaissant déjà d'ailleurs des dispositifs de conciliation en amont de la saisine de la juridiction (contentieux fiscal, marchés publics...). Dans les litiges de pleine juridiction (contentieux indemnitaires), une médiation bien conduite et respectueuse de l'intérêt de toutes les parties peut en outre permettre au justiciable de trouver satisfaction de manière plus rapide.

La question se pose toutefois de l'impact de cette nouvelle réforme sur la charge de travail des magistrats. Cet impact doit être le plus faible possible. Une sélection judicieuse (notamment à l'entrée) des dossiers pouvant faire l'objet d'une médiation doit y contribuer.

En outre, le recours à la médiation ne doit pas être dévoyé. Toute politique tendant à favoriser la médiation par principe, au détriment du recours au juge, lequel doit rester un principe fondamental, dans le but, par exemple, de faciliter le traitement des contentieux dits « de masse » ou de trouver un énième gisement de productivité permettant d'endiguer, à moyens constants, l'augmentation du nombre des requêtes, ne saurait être acceptée.

Enfin, le SJA récuse toute idée de fixation d'objectifs quantitatifs en matière de médiation. Un indicateur relatif au nombre de dossiers proposés à la médiation n'a aucun sens et risque de compromettre une sélection intelligente et pertinente des dossiers. Des indicateurs tels que le nombre de dossiers entrés en médiation ou le nombre de médiations ayant abouti à un accord sont totalement indépendants des magistrats et ne peuvent donc être utilisés pour la fixation des objectifs des chefs de juridiction.

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

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

## 18. Pour la féminisation de la rédaction des décisions de justice

Dans sa séance du jeudi 28 février 2019, l'Académie française a adopté à une large majorité le [rapport](#) sur la féminisation des noms de métiers et de fonctions. S'agissant des noms de métiers, l'Académie considère que « toutes les évolutions visant à faire reconnaître dans la langue la place aujourd'hui reconnue aux femmes dans la société peuvent être envisagées, pour peu qu'elles ne contreviennent pas aux règles élémentaires et fondamentales de la langue, en particulier aux règles morphologiques qui président à la création des formes féminines dérivées des substantifs masculins ». Le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE) avait rappelé, dans son guide pratique intitulé « pour une communication publique sans stéréotype de sexe », que la prise en compte, dans la communication publique, du féminin, peut constituer un vecteur de changement de notre société plutôt que de reproduction de ses blocages. Les jugements rendus par la juridiction administrative, et la dénomination des femmes dans ceux-ci (magistrates, greffières, requérantes) participent nécessairement d'un tel projet.

Aujourd'hui, les termes utilisés dans les décisions rendues par la juridiction administrative ne sont que très partiellement féminisés, à rebours de ce qui se pratique dans le reste de l'administration française. D'une part, si les fonctions des personnes citées dans les décisions sont parfois féminisées, il n'existe aucune pratique concordante en la matière d'une juridiction à l'autre. D'autre part, et surtout, les magistrates elles-mêmes sont le plus souvent désignées par des termes masculins.

Ainsi, au Conseil d'Etat, on ne trouve que quatre occurrences du terme « rapporteure » désignant une magistrate unique, et ce depuis cette année 2019 seulement. Pour les cours administratives d'appel, les termes rapporteure (8070 arrêts) et rapporteure publique (3315 arrêts) sont principalement utilisés par des magistrates des CAA de Marseille, Lyon et Nantes. Le terme « rapporteuse » n'est utilisé qu'à trente reprises, principalement à la CAA de Nancy. Enfin, pour les tribunaux administratifs, on trouve 1440 jugements comportant le terme de rapporteuse (principalement Strasbourg, Dijon, Besançon, Nice et Nantes), 36 210 résultats pour le terme de rapporteure et 14012 résultats avec le terme de rapporteure publique. 385 812 arrêts, 1 632 627 jugements comportant le terme de rapporteur sont quant à eux référencés sur Ariane Archives (chiffres au 1<sup>er</sup> octobre 2019).

Pourtant, le guide de légistique (3.3.1.) rappelle que « *les orientations fixées par le Premier ministre en matière de féminisation des noms de métier, fonction, grade ou titre, dans la circulaire du 6 mars 1998 (JO du 8 mars 1998) doivent être scrupuleusement respectées : Il convient de recourir aux appellations féminines pour les noms de métier, de fonction, de grade ou de titre, dès lors qu'il s'agit de termes dont le féminin est par ailleurs d'usage courant (...).* ». Le guide rappelle toutefois que lorsqu'il est fait référence à une fonction et non à la personne qui l'exerce temporairement, il y a lieu de recourir au genre masculin, qui garde une valeur générique (le préfet est compétent pour refuser un titre de séjour / par une décision, la préfète a refusé la délivrance d'un titre de séjour).

Si la juridiction administrative n'est pas tenue par les termes du guide de légistique, il reste regrettable qu'elle ne s'inscrive pas dans une telle évolution, qui au demeurant a été prise en compte par le Conseil d'Etat en tant que gestionnaire.

**Le Congrès mandate le conseil syndical :**

- pour poursuivre la féminisation des termes utilisés dans sa propre communication ;
- pour un amendement au *vade-mecum* invitant les magistrats à féminiser les termes utilisés dans les décisions rendues, y compris la dénomination des magistrates elles-mêmes ;
- pour demander la modification du poste rapporteur pour qu'une telle possibilité soit prise en compte.

## **19. Pour la création de nouvelles juridictions dotées de moyens suffisants et de conditions de travail satisfaisantes**

Le principe de la création d'une neuvième cour administrative d'appel, dans la région Occitanie, a été annoncé à l'automne 2018, et le choix de son implantation à Toulouse a été rendu public le 19 novembre 2019. Elle devrait être opérationnelle pour la fin de l'année 2021, et siéger dans les locaux de l'ancien rectorat de Toulouse.

Le SJA déplore les modalités de constitution de cette neuvième cour, eu égard aux problèmes que présentent les locaux actuels du tribunal administratif de Toulouse, et qui auraient dû constituer une priorité, ce que le Conseil d'État, dont une délégation y a effectué une visite en avril 2019, ne semble pas prendre suffisamment au sérieux.

Le SJA sera par ailleurs attentifs aux effets de la constitution de cette neuvième cour, tant sur les flux contentieux que sur les mouvements de magistrats qui y seront affectés.

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

- pour veiller à ce que les créations de nouvelles juridictions administratives se fassent dans des conditions satisfaisantes, tant en effectifs qu'en ce qui concerne les locaux d'exercice des fonctions.

## **20. Pour un maintien de l'appartenance de la magistrature administrative à la haute fonction publique de l'État et la préservation d'une diversité des voies d'accès au corps**

Les conclusions du rapport de la mission conduite par F. Thiriez, sans préjuger des suites que lui donnera l'exécutif, posent, de manière profonde et renouvelée, la question des conditions d'accès au corps des magistrats administratifs, que ce soit au regard de son positionnement au sein de la haute fonction publique et d'abord vis-à-vis du Conseil d'Etat, mais également de la diversité existante de ses voies d'accès.

À titre liminaire, si le rapprochement des hautes fonctions publiques dans leur diversité au stade de la formation initiale, notamment par le biais d'un tronc commun, et l'amélioration de la circulation entre les corps et les fonctions semble un objectif louable, le SJA soutient le principe d'un recrutement des hauts fonctionnaires, ingénieurs et magistrats judiciaires par des concours distincts correspondant, pour l'essentiel, aux actuelles écoles de formation. L'idée d'une immense « École du service public » se substituant aux écoles existantes et d'un recrutement par un concours unique semble impraticable et non pertinente afin de maintenir une cohérence dans les parcours et les profils des futurs hauts fonctionnaires au regard des fonctions auxquelles ils se destinent.

Le SJA entend, ensuite, 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.

Bien que devenue minoritaire en nombre de postes, la voie d'accès au corps à la sortie de l'ENA reste en l'état la voie de recrutement de droit commun.

Ce principe d'identité de recrutement des magistrats administratifs avec les membres du Conseil d'Etat est fondamental. Il est indispensable à la défense de l'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 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, que l'allongement probable des carrières et la stabilité des emplois de débouché rend, en tous les cas en son principe, souhaitable.

Pour autant, ce principe ne saurait conduire à l'abandon des autres voies d'accès au corps, qu'il s'agisse du concours direct, du détachement, du tour extérieur et des modalités particulières ouvertes aux militaires.

S'agissant du concours direct, le SJA entend affirmer son attachement à l'existence de ce concours qui est à la fois utile dans son principe et satisfaisant dans ses résultats. Il a cette vertu d'intégrer au corps des candidats au profil juridique spécialisé et adapté à la pratique contentieuse, le plus souvent titulaires d'une formation juridique universitaire que l'on sait désavantagée par le caractère généraliste des concours de l'ENA, d'offrir une variété plus grande de profils, notamment s'agissant de l'âge et des parcours, et de permettre de recruter des candidats d'emblée motivés par l'exercice des fonctions de juge administratif.

En outre, dans la mesure où une fraction importante de ses lauréats a exercé des fonctions juridiques ou contentieuses, notamment d'aide à la décision ou dans le cadre d'une précédente carrière, il permet le recrutement de magistrats presque immédiatement opérationnels.

Le tour extérieur constitue également une modalité qu'il faut préserver de promotion interne de fonctionnaires expérimentés, connaissant bien l'administration et disposant d'une expérience significative sur des fonctions juridiques.

Le détachement, quant à lui, offre au corps l'expérience diversifiée et la richesse de profils divers (administrateurs civils, universitaires, magistrats judiciaires, directeurs d'hôpitaux...), précieux pour la justice administrative. La même remarque s'applique d'ailleurs aux anciens membres des forces armées.

Le SJA souhaite donc que cette diversité, qui présente de nombreux avantages, soit préservée, même si une réflexion sur l'importance respective de chacune de ces voies d'accès devra sans doute être envisagée.

S'agissant, enfin, de la formation, l'idée, portée par la mission dite « Thiriez », d'un tronc commun avec les autres hauts fonctionnaires et magistrats n'appelle pas d'opposition de principe de la part du SJA, afin de développer et renforcer une culture commune aux différents corps de hauts fonctionnaires.

La réforme de la formation initiale ne devrait cependant pas conduire à remettre en cause le principe d'une formation, avant la prise de fonctions, spécialisée et adaptée à l'exercice des fonctions juridictionnelles, quel que soit le mode de recrutement des magistrats.

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

- pour défendre le principe d'un recrutement des magistrats administratifs commun avec celui des membres du Conseil d'Etat et, plus généralement, des corps de la haute fonction publique actuellement recrutés par la voie de l'ENA ;

- pour veiller, dans le cadre de la réforme à venir du recrutement et de la formation des membres de la haute fonction publique, à maintenir la complémentarité des voies d'accès au corps des magistrats administratifs et une formation spécialisée et adaptée à l'exercice de fonctions juridictionnelles.

## 21. Pour un exercice serein des fonctions de magistrat

Plusieurs juridictions ont été victimes ces dernières années d'actes de cambriolage ou de vandalisme sans qu'aucune initiative de mise en place d'un service de gardiennage ne soit prise par le service gestionnaire.

En outre, des magistrats ou des formations de jugements ont pu être ou se sentir menacés dans l'exercice de leurs fonctions.

Des efforts de sécurisation sensibles ont été réalisés dans de nombreuses juridictions, notamment en ce qui concerne le cloisonnement des flux publics et privés et le contrôle des accès aux locaux. Ce dernier est peut-être d'ailleurs désormais excessivement restreint par la circulaire du 17 avril 2019 du secrétariat général relative aux heures et jours d'accès des magistrats et agents à leur juridiction.

Il reste toutefois que beaucoup de tribunaux et de cours ne présentent pas encore des conditions de sécurité totalement satisfaisantes : absence de détection des armes blanches à l'entrée dans les juridictions, présence non garantie de forces de police ou de vigiles pour les audiences à risque.

Il est donc 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 magistrats et agents de greffe sur leur lieu de travail, comme nous en avons hélas connu dans le passé. De même, des conventions avec les services de police ou à défaut avec des sociétés de gardiennage doivent être systématiquement passées par les chefs de juridiction pour le cas d'audiences à risque. Il est encore trop fréquent que des audiences de personnes assignées à résidence, dont il ressort des pièces du dossier qu'elles ont pu causer des troubles à l'ordre public, soient tenues sans aucune mesure de sécurité.

Il est également souhaitable que des formations des magistrats et agents de greffe à la sécurité, et aux pratiques à observer en cas d'intrusion ou de risque d'agression, qui ont été d'ores et déjà proposées dans plusieurs juridictions, soient généralisées.

Par ailleurs, dans la perspective de la mise en œuvre de l'open data, une réflexion doit être menée sur la mise en œuvre, lorsque cela s'avère strictement nécessaire dès lors que la publicité des décisions de justice doit rester le principe, de l'anonymisation du nom des magistrats, dès la publication du rôle d'audience, sur le site internet des juridictions, et en particulier dans les cas où le juge statue seul (audiences de référé, de mesures d'éloignement, d'assignation à résidence ou de juge unique), et également lors de la lecture des décisions.

Enfin, il est indispensable que le SJA apporte son soutien logistique aux magistrats victimes de menaces ou d'actes de malveillance notamment dans la presse.

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

- pour que tous les tribunaux soient équipés de portiques de sécurité ou à défaut de raquettes de sécurité ;
- pour que des vigiles soient systématiquement présents pendant les horaires d'ouverture des juridictions, et que des forces de police soient présentes lors des audiences identifiables comme « à risque » ;



- pour que le Conseil d'Etat poursuive et amplifie l'effort consenti pour les travaux de mise en sécurité des juridictions ;
- pour que des formations spécifiques à la sécurité soient dispensées dans toutes les juridictions ;
- pour que les formations de jugement, lorsque la nature du litige l'impose, soient anonymisées dès la publication du rôle d'audience sur le site internet des juridictions et qu'un cadre national protecteur soit posé par le Conseil d'État ;
- pour apporter son soutien aux magistrats qui feraient l'objet de menaces.

## 22. Pour l'amélioration des droits des magistrats 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, en garantissant l'exercice effectif des droits légaux au repos ou à une interruption d'activité pour des motifs personnels ou familiaux, qui ne sauraient être hypothéqués par la charge de travail.

Notre Congrès de 2017 avait mandaté le Conseil syndical afin :

- De veiller à ce que la charge de travail imposée aux magistrats ne fasse pas entrave à l'exercice du droit au repos dans le cadre actuel de la liberté d'organisation des magistrats.
- De demander la diffusion d'une circulaire insistant sur le respect de toute la durée des congés maladie, enfant malade, maternité, paternité et adoption en y intégrant un modus operandi précis sanctuarisant les semaines durant lesquels le collègue malade, le collègue dont l'enfant est malade, la future mère ou le futur père sont censés ne pas traiter de dossier, ni relire ou signer des jugements, ni instruire.

Le Congrès avait par ailleurs rejeté une motion qui proposait que les magistrats posent des jours de congés et voté le maintien de l'actuel système dans le cadre duquel les magistrats profitent des périodes de vacances pour organiser leurs propres plages de repos.

Face au constat que les magistrats ne prennent que rarement des congés de maladie en cas de maladie bénigne ou temporaire, pas plus qu'ils ne posent de congés en cas d'événements de la vie quotidienne nécessitant leur présence hors du tribunal (maladie d'un enfant, événement familial...), l'attention de tous avait toutefois été attirée à cette occasion sur la nécessité de dissocier la vie professionnelle de la vie privée.

Ce constat est toujours d'actualité. Nos enquêtes le démontrent invariablement, il n'existe pas de « vraies » périodes de congés ou de réduction du temps de travail, c'est-à-dire dépourvues de tout travail juridictionnel, que ce soit au bureau ou à domicile. De la même manière, l'arrêt d'un magistrat pour maladie se traduit, le plus souvent, par un report sur les audiences ultérieures de la charge de travail temporairement suspendue. L'absence de véritables congés de maladie constitue donc une forme de piège tant pour le magistrat souffrant que pour sa formation de jugement, le droit au repos étant alors « gagé » sur l'avance prise avant la maladie ou sur un effort de productivité supplémentaire à venir.

Pour rappel, notre récente enquête 2019 sur les conditions et la charge de travail dans les juridictions administratives a révélé que plus de 80 % des magistrats déclarent que leur charge de travail a un impact négatif sur leur vie privée, les magistrats 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 doivent travailler le soir et les week-ends (40,57% des répondants ont coché les deux réponses), mais également les soirs, week-ends et congés (27,99% des répondants ont coché les trois réponses). Certains magistrats déclarent même avoir fait le choix d'un temps partiel en raison de difficultés à faire face à leur charge de travail.

Il est d'ailleurs révélateur que le gestionnaire n'ait 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.

Le seul point positif concerne l'édiction d'une circulaire s'agissant des prises de fonctions lors des mutations, avec le principe que celui qui part travaille uniquement pour la juridiction d'accueil et non plus pour sa juridiction d'origine, pour éviter ce que l'on a appelé le système de la « double peine » ou 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.

De même, il est révélateur que le bilan social des magistrats ne fasse apparaître, à la rubrique temps de travail, que deux sous-chapitres consacrés d'une part au nombre de magistrats à temps partiel et d'autre part au nombre de jours de RTT pris. On aurait pu attendre d'un service gestionnaire toujours plus féru d'indicateurs en tous genres qu'il cherche à quantifier le temps moyen passé par un magistrat sur ses dossiers, ne serait-ce que pour comparer avec d'autres services de l'administration, question étrangement passée sous silence y compris par le rapport Piérart sur la charge de travail !

Il est donc nécessaire, puisque cela n'a pas été fait, de garantir le droit au repos des magistrats et la dissociation entre la vie professionnelle et la vie privée.

Il est également nécessaire de rappeler officiellement les règles à respecter en cas de prise de congés ou de situation de congé de maladie, de maternité/paternité, ou d'adoption. Dans le cadre du groupe de réflexion relatif aux « modalités d'exercice par les magistrats des congés liés à la parentalité » émanation du comité de pilotage « Egalité, diversité » du Conseil d'Etat, nous avons contribué à définir des règles claires de conciliation entre vie professionnelle et parentalité des magistrats, qu'il s'agisse des aménagements de charge de travail liés à la grossesse ou aux autorisations d'absence « enfant malade », des conditions de retour en juridiction à la suite du congé maternité, du bénéfice de jours de RTT à l'occasion de la naissance ou de l'adoption d'un enfant ou bien encore de l'absence d'incidence des congés maternité ou paternité sur l'évaluation, la part variable et l'avancement.

Ce travail n'a toutefois pour l'heure donné lieu qu'à l'élaboration d'une simple « fiche », qui devrait bientôt être diffusée, qui n'offre pas le niveau de garantie nécessaire, une circulaire étant plus adaptée à l'importance de ces sujets pour les magistrats.

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

- pour veiller à ce que la charge de travail imposée aux magistrats ne fasse pas entrave à l'exercice du droit au repos dans le cadre actuel de la liberté d'organisation des magistrats ;
- pour demander la diffusion d'une circulaire garantissant le respect de toute la durée des congés maladie, enfant malade, maternité, paternité et adoption et fixant les modalités d'organisation du

travail juridictionnel permettant au collègue malade, au collègue dont l'enfant est malade, à la future mère ou au futur père de n'avoir ni à traiter de dossier, ni à relire ou signer des jugements, ni à instruire ;

- pour demander que les magistrats puissent déduire des dossiers correspondant aux jours fériés.

## **23. Pour l'amélioration de l'offre de formation et de l'accès des magistrats à la formation**

### Personnaliser et professionnaliser encore davantage la formation initiale :

La formation initiale des magistrats s'est fortement professionnalisée ces dernières années, ce dont se félicite le SJA, qui le réclamait depuis longtemps. Si la qualité de cette formation initiale doit être soulignée, des améliorations restent possibles. Il apparaît toujours que les six mois actuels de formation initiale au CFJA demeurent encore trop théoriques.

D'une part, si grâce à l'action du SJA le stage en juridiction est passé, depuis 2018, à 4 semaines pour les collègues ayant déjà une expérience de la juridiction et à 6 semaines pour les autres, la durée du stage en administration a été en revanche raccourcie à 4 semaines, malgré le vœu exprimé à maintes reprises par nos collègues de la voir rallongée. Un allongement de la durée de ce stage permettrait aux collègues n'ayant jamais eu d'expérience dans l'administration active d'en découvrir le fonctionnement sur une durée significative et de se voir confier des missions, ce que ne permet pas vraiment le format actuel.

D'autre part, il s'avère que les collègues issus du concours de recrutement direct se plaignent de façon récurrente de perdre leur temps à suivre des cours portant sur des notions théoriques qu'ils ont été tenus d'assimiler précisément dans le cadre de leur préparation au concours. Il apparaît indispensable d'adapter encore davantage les modules de formation, dès le début de cursus, en fonction de la provenance des collègues et de multiplier les interventions plus opérationnelles portant sur la prise de poste. Si les « chambres de formation » et les ateliers d'appui à la prise de poste (gestion du stock, instruction) contribuent à la préparation de la prise de fonctions, il apparaît indispensable que nos collègues puissent bénéficier d'une formation plus approfondie, en ce qui concerne en particulier la tenue des audiences de juge unique ainsi que la présidence des conseils de discipline.

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

- pour promouvoir la mise en place de formations davantage personnalisées suivant la provenance des collègues (concours direct, détachement, ENA, etc.).

### Renforcer la formation continue :

Même si des améliorations restent possibles, le SJA tient à reconnaître la qualité du socle de formation continue, ainsi que les avantages que représente, pour l'ensemble des magistrats administratifs, la possibilité de consulter les supports de formation via l'Intranet de la juridiction administrative, lorsque les formateurs y consentent.

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. La situation a, de ce point de vue, peu évolué ces dernières années.

Si le droit à la formation est reconnu formellement par le droit de poser une décharge d'activité (voir ci-dessous), l'exercice de ce droit n'est pas encore pris en compte tant lors de la fixation des objectifs des magistrats (objectifs qui induisent un nombre de dossiers à traiter dans l'année qui ne laisse plus de marge de manœuvre pour se former ou mettre à jour ses connaissances) que dans l'organisation du travail des magistrats.

La question de la formation continue est pourtant primordiale, compte tenu tant du rythme croissant des réformes du fond du droit et de l'augmentation de la technicité des matières traitées, lesquelles nécessitent une mise à jour régulière des connaissances juridiques, que du développement imposé par le gestionnaire de la dématérialisation des procédures.

Le SJA réclame que l'organisation du travail soit compatible avec le droit des magistrats à se former régulièrement sur des contentieux devenant de plus en plus techniques. Si, selon nos sources, le principe de défalcation de dossiers en cas de formation est suivi 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 d'une telle décharge sur le fonctionnement de la chambre dans son ensemble.

Certes, un droit individuel à la formation (DIF) a été mis en place par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique. Le décret du 30 mars 2017, a inséré un article R. 233-16 au CJA, dans une section dédiée à la formation, qui dispose que : « *Au cours de leur carrière, les magistrats ont droit à une décharge d'activité à raison des journées de formation suivies, dans une limite de cinq jours par période allant du 1<sup>er</sup> septembre au 31 août* ».

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, les fonctionnaires et agents contractuels de la fonction publique bénéficient en outre d'un compte personnel de formation (CPF). Les heures cumulées sur ce compte permettent aux agents d'accomplir des formations visant l'acquisition d'un diplôme ou le développement de compétences dans le cadre d'un projet d'évolution professionnelle (mobilité, promotion, reconversion professionnelle). Le SJA regrette vivement que le Conseil d'État ait refusé de faire droit à la demande formulée par l'un de nos collègues tendant à l'utilisation de ce droit, alors que le statut des magistrats administratifs ne déroge en rien au statut général de la fonction publique de l'Etat sur ce point. C'est pourquoi le SJA a, au cours de l'année 2019, formé une intervention au soutien de ce collègue dans un contentieux individuel l'opposant au Conseil d'État relatif au droit au compte personnel de formation.

Ajoutons, par ailleurs, qu'une attention particulière doit être portée aux magistrats affectés en juridiction de province ou outre-mer, lesquels sont particulièrement touchés en raison de l'impact chronophage des transports jusqu'en région parisienne pour pouvoir se former. Pour un jour de formation, ils doivent compter deux jours de travail en moins sans pouvoir, à ce jour, défalquer des dossiers à concurrence du temps effectivement neutralisé pour se rendre et suivre la formation. Il conviendra donc de généraliser 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.

Les conséquences particulièrement défavorables de l'éloignement des tribunaux administratifs d'outre-mer doivent donc être spécialement compensées. A cet égard, les magistrats de ces tribunaux ne doivent pas être privés de l'accès effectif aux formations, colloques et autres missions susceptibles de leur être dévolues. Il apparaît indispensable d'assurer l'égalité de traitement des magistrats d'outre-mer dans l'accès effectif à la formation et aux missions intéressantes leurs fonctions, en prenant en compte les temps d'acheminement pour le remboursement des frais de déplacement (soit la veille et le lendemain de la mission) et en facilitant leur participation aux

formations, colloques ou groupes de travail (formations délocalisées et formations dispensées par voie de visioconférences).

L'accès pour les magistrats administratifs à des cycles de formation organisés par d'autres entités (ENA, INET...), les dotant de compétences utiles pour une future mobilité, et leur permettant de prendre contact avec des membres des corps ou cadre d'emploi d'accueil, susceptibles de favoriser concrètement l'aboutissement du projet de mobilité, et leur permettant de participer à des formations de management avec des encadrants déjà en poste en dehors de la juridiction, devrait être développé et facilité.

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

- pour promouvoir une organisation de travail compatible avec le droit des 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 ;
- pour améliorer l'accès aux formations des magistrats affectés outre-mer ;
- pour une meilleure prise en charge des frais d'hébergement des magistrats venant de région.

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

Le système de recrutement des formateurs auprès du CFJA s'est nettement amélioré au cours des dernières années, ce dont se félicite le SJA. La procédure de sélection et de renouvellement des formateurs a gagné en transparence. Il faut que ce système soit pérennisé, sur la base de critères objectifs préalablement définis, afin d'offrir une chance à tous.

Par ailleurs, les formateurs ont désormais davantage connaissance des critères présidant au renouvellement ou non de leur collaboration au CFJA. Les fiches d'évaluation distribuées à l'occasion de chaque formation dispensée au CFJA comme au Palais Royal permettent aux formateurs de cibler les besoins de nos collègues et d'adapter leurs formations en fonction de ceux-ci.

En revanche, les formateurs ne sont en général pas informés préalablement à cette décision. Il apparaît donc nécessaire de mettre en place un système d'appel à candidatures pour la sélection de nouveaux formateurs d'une part, et de permettre aux formateurs de connaître les raisons pour lesquelles leurs interventions sont ou non renouvelées, d'autre part.

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

- pour veiller à ce que soit pérennisé un réel appel à candidatures pour la sélection des nouveaux formateurs, sur la base de critères objectifs préalablement définis ;
- pour demander à ce que les formateurs connaissent à l'avance les critères présidant à un non renouvellement (évaluations ou autres) et qu'ils soient ensuite informés rapidement si le non renouvellement est décidé par le CFJA.



## 24. Pour une véritable politique d'action sociale en faveur des magistrats

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 (mise en place des chèques-cadeaux pour les enfants des magistrats, distribution de 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 en 2019 et le triplement 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.

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 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.

En outre, une part significative du budget consacré à l'action sociale, notamment en matière de restauration collective, profite aux 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 agents du CE et de la CNDA ainsi qu'aux 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.

### **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 :
  - le développement de solutions de restauration abordables pour tous les magistrats administratifs ;
  - le développement et l'amélioration des prestations dans le domaine de l'enfance (prise en charge partielle des « séjours de vacances » par exemple) et des loisirs (réductions pour les spectacles, abonnements culturels et sportifs) ;

- pour veiller à la poursuite du soutien aux actions locales, notamment associatives, permettant d'assurer la cohésion au sein des juridictions.

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

Les magistrats s'inquiètent de la dégradation de leurs conditions matérielles de travail.

### I. Les tribunaux doivent rester le seul et unique lieu de déroulement des audiences

Le SJA s'oppose avec force aux audiences délocalisées et rappelle à ce titre que les magistrats s'étaient fortement mobilisés contre ces mesures par le passé.

Le syndicat est également défavorable au développement des télé-audiences, hormis les situations spécifiques des juridictions ultramarines. Ce procédé conduit à une déshumanisation de l'audience et à la perte indéniable de la fonction symbolique de la justice qui veut que les parties soient confrontées au juge « en chair et en os ».

Ce mouvement rejoint le mouvement actuel de l'extension du télétravail qui induit lui aussi une désertion des tribunaux comme lieu où doit être préparée et rendue la justice. Dans le même temps, certains magistrats pratiquent déjà le télétravail au-delà des trois jours autorisés par la loi. Si le SJA reste favorable à ce que les juridictions administratives soient exclues du dispositif du télétravail, il doute cependant que l'impact en termes de risques psycho-sociaux, notamment en ce qui concerne le travail isolé, ait suffisamment été pris en compte par le gestionnaire.

En outre, l'extension du télétravail aux agents de greffe doit faire l'objet d'une attention particulière. Afin de ne pas désorganiser le service, il convient en effet de veiller à ce que les agents de greffe en télétravail disposent des outils permettant d'échanger facilement tant avec les magistrats qu'avec les tiers et qu'une présence minimale d'un agent dans chaque chambre soit assurée pour les besoins du service.

### II. Les locaux et les moyens physiques

La réalité immobilière des différentes juridictions reste disparate, mais certaines juridictions ne sont pas placées dans des situations qui permettent un travail optimal. 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 magistrats et agents, et de salles d'audience assez nombreuses pour faire notamment face à l'accroissement des contentieux urgents. L'exemple du TA de Toulon ; où un certain nombre de magistrats se partagent le même bureau et se répartissent leurs jours de présence, en « flex office » ou « bureau partagé », est inadmissible. Chaque magistrat doit pouvoir disposer d'un bureau.

Les moyens nécessaires au bon fonctionnement du matériel sont indispensables. Chaque magistrat 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. Dans ce cadre, il apparaît indispensable que les bases de données et surtout les applications de travail juridictionnel soient modernisées (les « plantages » de ces dernières se multipliant, notamment ces derniers mois). Les supports de sauvegarde nécessaires doivent être mis à la disposition de tous. Les imprimantes réseau doivent exister en nombre suffisant et être en parfait état de fonctionnement et dans un endroit accessible.

L'ergonomie des postes de travail doit être adaptée aux conditions réelles de travail. Chaque magistrat doit bénéficier de deux écrans supplémentaires à celui de l'ordinateur portable mis à sa disposition. Chaque élément du poste de travail doit être adaptable à l'ergonomie personnelle de chacun, cette adaptation pouvant être, en cas de besoin, effectuée avec le soutien d'une personne qualifiée. Le suivi de la santé au travail des magistrats, notamment oculaire, doit devenir une préoccupation prioritaire.

Les magistrats regrettent que des codes à jour dans les matières de leur chambre d'affectation ne soient pas mis à leur disposition personnelle. L'accès à une documentation papier reste indispensable, les potentialités d'exploitation des données permises par les types de support papier et numériques n'étant pas exclusives mais complémentaires.

La situation des magistrats bénéficiant d'une mutation doit être mieux prise en compte : 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. Cette situation récurrente rencontrée à chaque nouvelle année judiciaire n'est pas acceptable.

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

- pour que les tribunaux et les cours restent les seuls lieux de déroulement des audiences avec la présence physique des parties ;
- pour que les magistrats disposent de conditions matérielles de travail les plus satisfaisantes possibles ;
- pour s'opposer à la mise en place d'une législation contraignante sur le télétravail pour les magistrats.

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

### **I. L'informatisation**

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

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

Les impossibilités d'accès aux différentes bases de données juridiques en ligne, parfois simultanées sur internet et intranet, ne sont pas rares. Les baisses de débit en début d'après-midi sont fréquentes. Elles ont pour conséquence de priver les magistrats de leurs outils de travail. Si le gestionnaire a pu paraître prendre la mesure de ces difficultés, celles-ci n'ont pas pour autant disparu, et les dysfonctionnements restent encore nombreux.

En outre, le moteur de recherche d'Ariane limite de manière très dommageable une recherche à un maximum de 16 mots clefs, ce qui constitue un retour en arrière par rapport aux fonctionnalités précédentes. Les résultats ne sont pas toujours fiables.

La juridiction administrative doit disposer 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. La fiabilité de ces systèmes doit être la priorité absolue de la direction des systèmes d'information.

Enfin, une compensation des pannes du système ou des indisponibilités du réseau doit être mise en place.

##### 2. Les applications et logiciels

La juridiction administrative travaille au quotidien sur des applications et logiciels désuets et datés et cela est vrai tant des applications et logiciels externes que de ceux qui lui sont spécifiquement dédiés.

La modernisation du Poste rapporteur, de Skipper et de l'ensemble des logiciels est urgente. Même l'application Télérecours est déjà en voie d'obsolescence. 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 magistrats, le rythme relativement lent d'avancée de ses travaux est préoccupant. Fin 2019, seul un projet de fiche navette dématérialisée est en voie de finalisation, la modernisation des outils de travail quotidiens que sont Skipper et le Poste rapporteur étant retardée.

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. Ainsi, si la modification de la rédaction des décisions de justice a conduit à la mise à jour du Guide du rapporteur, elle justifiait également l'élaboration de nouveaux modèles intégrés au Poste rapporteur qui n'a pas été réalisée. 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 magistrats sur l'activité des services informatiques :**

Le Conseil d'État a mis beaucoup de temps à admettre que les décisions prises par les services informatiques, et notamment par la direction des systèmes d'information, ne sont pas seulement techniques. Elles affectent également l'organisation de l'activité juridictionnelle, et modifient les conditions de travail des magistrats.

Une association plus étroite des représentants des 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 magistrats et, d'autre part, de mieux faire accepter et comprendre les évolutions informatiques et applicatives.

A cet égard, la seule présentation, pour information, au CSTACAA, du schéma directeur des systèmes d'information sans que les magistrats n'aient été associés, autrement que par des ateliers constitués sans appel à candidature et dont le principe n'a pas même été porté à la connaissance des magistrats, n'est pas satisfaisant.

De même, il est anormal que le SJA ait dû, de sa propre initiative, solliciter que lui soit présenté le projet de refonte de nos outils applicatifs.

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

## **II. Pour une dématérialisation au service du magistrat**

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

La dématérialisation des dossiers contentieux a profité principalement aux justiciables, et notamment à leurs avocats (délestés des frais de photocopies), et a permis de faire des économies de frais postaux et de faciliter le travail des agents de greffe.

Cette évolution n'a toutefois pas été suffisamment pensée avec les magistrats, auxquels elle a été imposée de manière descendante et précipitée. La simplification attendue du travail juridictionnel ne se fait guère sentir. Si les dossiers sont physiquement plus faciles à transporter, le travail dématérialisé a accru d'autres problèmes, autrement plus importants :

- isolement et solitude,
- fatigue oculaire,
- troubles musculo-squelettiques,
- inconfort de lecture des dossiers.

La dématérialisation et le « travail juridictionnel collaboratif » ne peuvent supplanter les échanges directs entre magistrats. Ceux-ci, et principalement la séance d’instruction et le délibéré, doivent rester les moments privilégiés du travail juridictionnel. La dématérialisation doit se faire dans le respect des équilibres de la communauté juridictionnelle.

A ce titre le SJA souhaite que l’expression « travail juridictionnel collaboratif » soit remplacée par l’expression « travail juridictionnel dématérialisé », plus conforme à la réalité, dès lors qu’aucun véritable outil de travail collaboratif n’est mis à la disposition des magistrats, le simple fait de disposer d’un accès au réseau local sur lequel peuvent être déposées et consultées les versions successives d’un même document n’en constituant pas un.

Si la dématérialisation a simplifié le travail des magistrats sur plusieurs points (possibilité de rechercher directement un mot ou une expression dans les éléments du dossier, de copier-coller certaines parties, entre autres), le travail juridictionnel dématérialisé n’est pas non plus une réalité, les magistrats ne disposant pas d’un outil adapté pour travailler de manière dématérialisée. Ils 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 impossible, même avec deux écrans, d’avoir une vision panoramique du dossier, et d’avoir concomitamment sous les yeux les arguments des parties et les pièces relatives à un même moyen.

Les enjeux de dégradation de la santé des magistrats liée au travail dématérialisé ne sont pas suffisamment pris en compte par le gestionnaire. A ce sujet, le SJA tient à rappeler la possibilité pour chaque agent de demander à faire l’objet d’un examen médical annuel, et l’obligation pour l’administration d’y faire droit (article 22 du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l’hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu’à la prévention médicale dans la fonction publique).

La mutation des modes de travail doit également respecter l’autonomie de chaque magistrat. Elle doit se faire dans le respect des contraintes et impératifs de chacun, liés aux préférences d’organisation du travail, à l’état de santé ou au handicap.

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

La possibilité offerte aux différents acteurs de pouvoir modifier directement les projets de jugement ne doit en aucun cas permettre des corrections unilatérales, non discutées, en méconnaissance du principe de collégialité.

Les résultats de l’enquête sur le travail dématérialisé rendus publics au mois d’octobre 2019 sont édifiants, et ont conforté notre position, quant aux enjeux du numérique pour le travail juridictionnel. Seuls 16,3 % des répondants ont alors estimé que le support numérique est toujours le mieux adapté au travail des magistrats, tandis que le double (32,2 %) a exprimé une préférence pour le papier. Une large majorité des magistrats (56 %) considère que les conditions matérielles ne sont pas suffisantes pour travailler en mode dématérialisé.

## B) Télérecours

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

Cette application, avant tout conçue comme un outil de greffe pour la communication avec les parties et non comme un outil de travail pour les magistrats, et dont le déploiement s'est fait à marche forcée, présente indéniablement 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. Les magistrats ont eu le sentiment que leurs conditions de travail n'ont pas été suffisamment prises en considération.

Ce sentiment persiste encore aujourd'hui, au gré d'évolutions jurisprudentielles et de gestion inquiétantes et contradictoires.

Les demandes du SJA en matière d'indexation des pièces jointes sous peine d'irrecevabilité et de concordance entre le bordereau et les pièces, qui avaient été entendues et transcrites dans le décret n° 2016-1481 du 2 novembre 2016 relatif à l'utilisation des téléprocédures devant le Conseil d'Etat, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, sont petit à petit « détricotées » par le Conseil d'Etat (CE S° 5 octobre 2018, *M. Sergent*, n° 418233 ; CE 8/3 6 février 2019 *SARL Attractive Fragrances et Cosmetics* n° 415582 et CE 7/2 14 juin 2019, *Mme Tekour*, n° 420861). L'argument de la préservation du droit d'accès au juge n'est pas convaincant, ces irrecevabilités étant évidemment précédées d'une demande de régularisation.

S'agissant du choix du support de travail, la circulaire du 2 décembre 2015 n'est pas satisfaisante. Il convient de réaffirmer que le SJA exige la constitution par principe d'un dossier papier, imprimé au fil de l'eau par le greffe et que les magistrats doivent conserver la maîtrise de leurs conditions de travail en choisissant le support de travail qui leur paraît le plus adapté.

Le SJA sollicite donc que soit réintroduit le principe de la constitution d'un exemplaire papier pour chaque dossier à côté de la constitution d'un dossier dématérialisé complet.

L'accès des 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, dont le temps de travail précieux ne devrait pas être amputé de longues minutes passées à attendre devant une fenêtre de téléchargement ou devant une imprimante. Le SJA sollicite, d'une part, la constitution d'un **dossier dématérialisé complet**, constitué de l'ensemble des productions des parties, assorties de signets, sous forme de documents pdf distincts (un document par production, soit mémoire + bordereau + PJ), identifiables facilement par leur titre, et ordonnés chronologiquement. Ce dossier, **disponible sur le réseau partagé de la juridiction**, doit être mis à jour au fil de l'eau et en temps quasi-réel par le greffe, avec information des magistrats intéressés selon le stade auquel la mise à jour intervient.

Le SJA demande d'autre part que les magistrats disposent, outre ce dossier numérique complet accessible à tous les membres de la formation de jugement, d'un **dossier papier**, sans que le nombre d'impressions lui soit reproché à un quelconque titre.

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. Imprimer un document que l'agent de greffe



aura en tout état de cause ouvert pour le traiter et le télécharger sur le réseau ne constitue pas une opération très longue. Quant aux bordereaux et aux décisions ou demandes préalables, ils sont, pour un dossier « TR », déjà identifiés par les parties et téléchargés dans un fichier distinct. De manière plus générale, il faut se rappeler que la dématérialisation des dossiers et des envois aux parties via l'application Télérecours a largement simplifié le travail des greffes.

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

Le SJA souhaiterait enfin disposer d'une étude comparative des coûts induits par la dématérialisation (notamment en termes de coûts de stockage de données en ligne), par rapport aux économies de papier et de frais postaux réalisées.

L'enquête sur le travail dématérialisé réalisée au printemps 2017 puis à l'été 2019 a mis en lumière le problème de la mobilisation des magistrats pour télécharger les pièces et imprimer les pièces qui leur sont utiles : en 2019, les trois quarts des magistrats ont reconnu procéder à des impressions de tout ou partie des dossiers dématérialisés. Or ce travail de secrétariat devrait relever du greffe, dont la charge de travail, qui avait été relativement accrue du fait des problèmes d'asymétrie des dossiers, tend à se réduire fortement avec la montée en puissance de Télérecours citoyens. Le SJA considère que la qualité du travail des magistrats est indissociable de la qualité du travail du greffe et c'est d'ailleurs la qualité du service public de la justice administrative qui est en jeu.

Si l'on reprend les 4 principaux facteurs de complication :

- la prise en mains malaisée des dossiers volumineux,
- la fatigue oculaire et physique causée par le temps passé sur écran,
- de façon générale un moindre confort de lecture,
- un transfert de charge du greffe vers les magistrats (impressions, dossiers incomplets),

il est clair que les bénéfices attendus du travail dématérialisé ne compensent pas ses nombreux inconvénients.

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.

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

- 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 ;
- pour lancer toute action permettant de garantir la disposition par le magistrat d'un dossier du rapporteur complet et mis à jour en temps réel ;
- pour préserver le droit à un dossier papier complet constitué pour les magistrats ; 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 néanmoins 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 engager toute action permettant une amélioration et une fiabilisation des applications informatiques, qui doivent être au service du magistrat.

## 27. Pour une mise en œuvre sécurisée de l'« open data » des décisions de justice

Après le lancement sans réelles suites, opéré par la [loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique](#) dite « Lemaire », et les dérives immédiatement dénoncées par le SJA (notamment l'épisode du site autodénoté « Supralegem » au cours duquel des collègues avaient été nommément mis en cause pour leur taux supposé de rejet ou d'annulation en contentieux des étrangers), nous avons déjà insisté sur la nécessité pour le législateur et les institutions publiques de doter les magistrats d'outils aussi performants que ceux dont disposent les justiciables pour le traitement des affaires par l'intelligence artificielle et ce, pour éviter un risque de décrochage technique des juridictions.

Ces grands axes retenus par le Congrès 2017 ont été défendus par le conseil syndical à différentes occasions.

L'article [L. 10 du code de justice administrative](#), dans sa version issue de la [loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice](#), prévoit que « Les jugements sont publics. Ils mentionnent le nom des juges qui les ont rendus. / Sous réserve des dispositions particulières qui régissent l'accès aux décisions de justice et leur publicité, les jugements sont mis à la disposition du public à titre gratuit sous forme électronique. / Par dérogation au premier alinéa, les nom et prénoms des personnes physiques mentionnées dans le jugement, lorsqu'elles sont parties ou tiers, sont occultés préalablement à la mise à la disposition du public. Lorsque sa divulgation est de nature à porter atteinte à la sécurité ou au respect de la vie privée de ces personnes ou de leur entourage, est également occulté tout élément permettant d'identifier les parties, les tiers, les magistrats et les membres du greffe. / Les données d'identité des magistrats et des membres du greffe ne peuvent faire l'objet d'une réutilisation ayant pour objet ou pour effet d'évaluer, d'analyser, de comparer ou de prédire leurs pratiques professionnelles réelles ou supposées. La violation de cette interdiction est punie des peines prévues aux articles 226-18, 226-24 et 226-31 du code pénal, sans préjudice des mesures et sanctions prévues par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. / Les articles [L. 321-1](#) à [L. 326-1](#) du code des relations entre le public et l'administration sont également applicables à la réutilisation des informations publiques figurant dans ces jugements. / Un décret en Conseil d'Etat fixe, pour les jugements de premier ressort, d'appel ou de cassation, les conditions d'application du présent article ».

En dépit du choix contraire opéré par le législateur en 2019, Le SJA insiste fortement sur la nécessité absolue d'anonymiser systématiquement le nom des juges, quelle que soit la formation de jugement ou le contentieux concerné. Surtout, s'il est anormal que les décisions des juridictions administratives, notamment de première instance, soient aussi peu mises à disposition du public, la mention du nom des juges n'a, à cet égard, aucun intérêt pour les éditeurs sauf à dresser des statistiques prohibées. A cet égard, le SJA déplore la faiblesse de l'interdiction pénale introduite par la loi du 23 mars 2019 compte-tenu de la possibilité, aisée pour qui voudrait la contourner, de s'établir à l'étranger pour les dresser.

Le SJA estime que la transparence quant à la composition de la formation de jugement n'est due qu'aux parties à chaque affaire, qui sont libres pour leur part de diffuser cette information et de la contester par une récusation ou l'exercice d'une voie de recours si elles y voient une difficulté.

Il est également important que, au-delà de l'anonymisation des décisions par un outil automatisé, le gestionnaire dote les juridictions d'un mécanisme de suppression des éléments qui permettraient de ré-identifier les parties anonymisées. Il est notamment difficilement admissible que puissent être exposées au grand jour des données confidentielles qui relèvent du secret médical, du secret des affaires ou de la vie privée et familiale des justiciables à qui le service public n'offrirait pas toutes les garanties d'absence de ré-identification possible.

Le SJA a ensuite plaidé, ce qu'a admis sans difficultés le gestionnaire, pour que la Cour nationale du droit d'asile reste en l'état en dehors du périmètre de l'open data. En effet, la France doit aux demandeurs d'asile une protection constitutionnelle de confidentialité de leur demande et de leur contenu. Au-delà de la suppression du nom des requérants devant la CNDA, les risques de ré-identification sont trop élevés en l'état de nos capacités techniques.

Le SJA exprime par ailleurs des craintes sur le cocktail explosif que représente l'existence des réseaux sociaux et de l'open data en matière de récusation.

S'agissant des vecteurs qui doivent être employés pour assurer la mise à disposition du public des décisions, pour des raisons tenant à la symbolique de 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 performant qu'« Ariane » et « Ariane archives » qui ont montré leurs limites et ne seront pas adaptées à un *open data* de plein exercice.

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

- pour veiller à ce que le Conseil d'Etat ne soit pas dépossédé de la maîtrise de la diffusion de la jurisprudence des juridictions administratives ;
- pour qu'en parallèle de la mise en place de l'open data les magistrats soient dotés d'instruments aussi performants que ceux dont disposent les parties et leurs conseils et qu'ils soient suffisamment préparés à cette transition ;
- pour que l'anonymisation du nom des juges soit strictement garantie ;
- pour que l'anonymisation du nom des parties s'accompagne d'une suppression systématique des éléments de la décision susceptibles de permettre une ré-identification.

## 28. Pour l'amélioration de l'attractivité du corps

L'attractivité du corps doit être une préoccupation centrale à tous les stades de la carrière : indépendamment des questions relatives à l'appartenance de la magistrature administrative à la haute fonction publique, à la rémunération et à l'avancement qui sont évidemment fondamentales à ce sujet, l'attractivité du corps doit être envisagée dès l'entrée dans le corps, et notamment à l'égard des nouveaux magistrats qui l'intègrent après une première carrière professionnelle, que ce soit les magistrats détachés, les anciens officiers, ou les lauréats des concours (le tour extérieur répondant à des problématiques un peu différentes).

Cela passe par une politique de renouvellement des détachements et des intégrations qui, en dépit de l'amélioration de sa transparence, évite les « coups d'accordéon » donnés au nombre d'intégrations en raison des impératifs du plafond d'emplois, avec pour conséquence, de la part du gestionnaire, des refus d'intégration de collègues détachés de longue date dans la juridiction, pour lesquels un investissement en formation a été effectué, et qui ont fait la preuve de réelles compétences et de leur goût pour le métier de magistrat administratif.

En outre, depuis que la limite d'âge pour passer le concours de l'ENA a été supprimée et que la majeure partie des énarques ayant choisi notre corps ont intégré l'école par la voie du concours interne, la question du reclassement des énarques internes ayant effectué préalablement une longue carrière se pose sans avoir reçue, à ce jour, de réponse. Il en va de même des candidats ayant eu une carrière, parfois longue, dans le secteur privé, contraints de se présenter au concours externe et de voir leurs années d'expérience largement minorées lors de leur nomination dans le corps, ainsi que pour les assistants de justice.

Les exemples de magistrats frustrés par la stagnation de leur carrière se multiplient et plusieurs pistes peuvent être envisagées, même si la problématique est transversale à l'ensemble des corps d'affectation de l'ENA :

- la mise en place d'un nouvel indice dit « de patinage » au grade de conseiller ;
- la possibilité, pour les énarques, d'être admis immédiatement au grade correspondant à leur indice de reclassement ;
- ou alors une idée plus audacieuse, à savoir la fusion des deux premiers grades, conseiller et premier conseiller.

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

- pour veiller à la transparence de la politique de renouvellement des détachements et d'intégration des collègues détachés dans le corps ;
- pour agir auprès du Conseil d'Etat et de la DGAFP en vue d'un meilleur reclassement des nouveaux magistrats ayant eu une carrière antérieure lors de leur affectation dans le corps.

## 29. Pour une réflexion renouvelée sur les perspectives de carrière

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

Certes, l'étendue du malaise des magistrats administratifs 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. 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, notamment au titre de l'année 2019, 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.

La durée d'exercice des fonctions dans le corps, mobilité comprise, nécessaire pour parvenir à des fonctions d'encadrement, est désormais structurellement fixée à plus de seize années en moyenne sur la période 2008-2018. Les perspectives démographiques, qui conjuguent l'arrivée en « période utile » de magistrats entrés dans le corps lors d'années de fort recrutement, de 2003 à 2008 et de 2010 à 2012, ainsi que le recul de l'âge moyen de départ à la retraite en raison des réformes successives, ne font que resserrer encore plus le goulet d'étranglement dont l'existence a été constatée depuis 2014, dans un contexte plus large de fort ralentissement de création d'emplois nouveaux de présidents, même en tenant compte des perspectives démographiques plus favorables qui devraient intervenir à compter de 2020.

Dans une moindre mesure, l'inscription sur la liste d'aptitude aux fonctions ouvertes aux 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 magistrats sur la liste d'aptitude et surtout à leur affectation, ainsi d'ailleurs qu'à la sélection des 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 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 fuite de magistrats lassés d'attendre une promotion reculée d'année en année et dissuadent des candidats de valeur de solliciter une intégration dans le corps.

Pourtant, 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 présidents de chambre et, le cas échéant, des présidents assesseurs.

De même, la création de postes de présidents dédiés aux urgences et aux référés, conjuguée à la création de postes de vice-présidents dans les tribunaux à trois chambres, envisagée d'ailleurs par le groupe de travail du CSTACAA dédié aux carrières, 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.

Plus généralement, 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 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.

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 magistrats ayant eu une première expérience professionnelle en A avant leur entrée dans le corps, étant précisé que de nombreux collègues ont eu une carrière en A assez longue et avec des responsabilités importantes (chef 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 les jeunes collègues 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 d'offrir de nouveaux postes de présidents.

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

- pour veiller au respect du principe d'égalité dans la gestion des carrières des magistrats ;
- pour favoriser une politique dynamique de gestion des carrières, par le développement des postes de vice-présidents et par le retour au format « traditionnel » des formations de jugement à deux rapporteurs ;
- pour obtenir la mise en place d'une véritable politique prévisionnelle de gestion des carrières et des effectifs d'encadrement, dont la transparence serait assurée par la saisine du CSTACAA émettant un avis annuel sur la répartition des emplois et sur la gestion du volume d'emplois de présidents P1-P4 ;
- pour accroître la transparence sur les conditions d'établissement du tableau d'avancement au grade de président ;

- pour obtenir une modification des orientations du CSTACAA pour permettre que soit prise en compte les années d'expérience professionnelle en qualité de fonctionnaire de catégorie A antérieures à l'entrée dans le corps ;
- pour améliorer le dispositif du cycle de formation aux fonctions managériales et obtenir du Conseil d'Etat la transparence sur le fonctionnement de ce dispositif ;
- pour obtenir une véritable politique d'accompagnement individualisé des carrières améliorant les perspectives d'évolution au sein du corps.

## II. Pour une mobilité facilitée

La mobilité conditionne l'accès au grade de président en application de l'article L. 234-2 du CJA. L'accomplissement de cette obligation doit en conséquence être facilité. La possibilité d'y substituer l'exercice des fonctions de magistrat en cour administrative d'appel pendant trois ans, de ce point de vue, n'est pas suffisante en particulier pour les magistrats administratifs n'ayant pas eu d'expérience professionnelle dans l'administration antérieurement à leur entrée dans le corps ; en effet, la mobilité au sein d'une administration « active » permet aux magistrats de développer des compétences managériales ainsi que des compétences techniques particulières, utiles tant dans l'exercice futur de fonctions juridictionnelles que pour l'enrichissement personnel du magistrat lui-même.

Par ailleurs, eu égard à l'allongement des carrières, l'idée, défendue avec constance par le vice-président du Conseil d'Etat, de favoriser les détachements multiples des magistrats dans d'autres fonctions au cours de leur carrière est de nature à réduire les effets du « patinage » dans le déroulement de la carrière en offrant aux magistrats administratifs d'autres perspectives de déroulement de leur parcours professionnel.

Un tel projet ne peut cependant produire d'effets positifs que sous réserve que, d'une part, les détachements multiples résultent d'un libre choix des magistrats administratifs et non d'une contrainte imposée par le Conseil d'Etat, notamment en matière de perspectives de passage aux postes d'encadrement supérieur, et d'autre part que le gestionnaire mène une politique d'appui aux détachements et de traitement des magistrats de retour dans le corps qui favorise effectivement une telle circulation.

De ce point de vue, la censure par le Conseil constitutionnel de la réforme de l'article L. 231-5 du CJA, relatif aux incompatibilités des magistrats ayant exercé certaines fonctions de direction au sein de collectivités territoriales ou de services déconcentrés de l'État, constitue un obstacle important à la fluidification des parcours professionnels à l'extérieur du corps, dont le gestionnaire devra tirer les conséquences.

### A. Une mobilité plus fluide

Pour une amélioration de l'aide aux mobilités et aux détachements des magistrats administratifs.

Dans le cadre, plus général, du renforcement nécessaire des services du Conseil d'Etat chargés de la gestion des ressources humaines, la mise en place d'une politique plus ambitieuse de détachements multiples au cours d'une même carrière implique, nécessairement, un renforcement et une professionnalisation accrue du service d'appui aux mobilités, qui pour l'heure reste pour l'essentiel une « boîte aux lettres », dépourvue des moyens nécessaires pour mener de véritables



politiques de recherche et de développement des filières de détachement, en particulier en régions. On peut noter qu'un poste a été spécifiquement créé en janvier 2020 afin d'améliorer les possibilités de mobilités en province. Par ailleurs, un accès plus ouvert des magistrats administratifs à la mission d'appui à la mobilité des membres du Conseil d'Etat, 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.

Des mesures d'accompagnement locales par la cellule mobilité (identification par la cellule de mobilité des postes de mobilité exercés par un magistrat administratif localement ou susceptibles de l'être, et en particulier au sein de collectivités locales ou d'établissements publics, mise en place de correspondants ou référents locaux et d'une information délocalisée...) devraient être proposés.

Pour une amélioration des passerelles pour accéder aux autres corps A+

Dans l'attente d'une amélioration du régime des incompatibilités, il convient d'étendre ou d'améliorer les possibilités de passage des magistrats administratifs vers les autres corps A + des trois fonctions publiques, et notamment les corps des directeurs d'hôpitaux et des directeurs d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux qui, en dépit d'une politique dynamique d'accueil en détachement de fonctionnaires issus de ces corps au sein de la magistrature administrative, n'offrent pas la réciproque alors qu'ils offrent des fonctions susceptibles d'intéresser les magistrats administratifs, notamment hors de la région parisienne.

Pour une meilleure considération des magistrats en région

Les collègues affectés en région rencontrent souvent des difficultés pour trouver des postes dont la localisation soit compatible avec leurs contraintes personnelles et familiales et sont souvent contraints d'accomplir leur mobilité en CAA. Cette situation n'est pas satisfaisante et l'échec de la réforme du régime des incompatibilités ne peut que conduire à la perpétuer.

Dans l'attente d'un aménagement, hélas moins ambitieux, de ce régime, le SJA souhaite un développement et une amélioration des possibilités de détachement dans les autres ordres juridictionnels, en particulier les juridictions judiciaires, et au sein des établissements de santé, lesquels offrent un réseau territorial d'emplois dense et de nature à améliorer les possibilités de détachements hors des cours, notamment pour les magistrats éloignés de la région parisienne.

En l'état, le SJA ne peut que s'opposer fermement à tout projet de modification de l'article L. 234-2-2 du code de justice administrative qui tendrait à la suppression de la dispense d'obligation de mobilité pour les magistrats ayant exercé leurs fonctions juridictionnelles pendant trois ans dans une CAA. Une telle suppression obérerait en effet de manière excessive les possibilités de remplir les conditions statutaires pour être promu président, notamment pour les magistrats ne résidant pas en région parisienne.

## B. Un détachement facilité

Pour favoriser les mouvements de sortie et de rentrée dans le corps des magistrats administratifs en cours de carrière, le SJA estime indispensable que les magistrats intéressés puissent bénéficier d'une visibilité sur les conditions de leur retour au sein de la juridiction à l'issue de leur détachement. A ce titre, il propose que, conformément à la pratique en matière de mobilité

statutaire, 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.

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

Le SJA souhaite accompagner davantage les magistrats en fonction à l'extérieur du corps, 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, précisions sur la prise en compte de l'ancienneté dans la juridiction d'origine...).

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 derniers des informations relatives à l'organisation des juridictions administratives, souvent défectueux, devront être améliorés.

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

- pour obtenir que les départs en mobilité et en détachement hors mobilité statutaire des magistrats administratifs soient facilités ;
- pour s'opposer à la suppression éventuelle de la mobilité en CAA ;
- pour obtenir que soient mises en place et promues des passerelles vers les autres corps « A+ » ;
- pour obtenir, compte tenu de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'article L. 231-5 du CJA, un aménagement de la part du Conseil d'État des conséquences du régime d'incompatibilité territoriale institué par ces dispositions ;
- pour obtenir la mise en place d'actions favorisant les possibilités de mobilité statutaire et de détachement en cours de carrière, notamment en région, et mieux accompagner les carrières à l'extérieur du corps ;
- pour obtenir un droit au retour dans la juridiction d'origine pour les détachés hors mobilité statutaire ;
- pour obtenir une prise en compte pour les mutations des années passées en détachement, qu'il soit réalisé au titre de la mobilité statutaire ou non, dans la limite de 4 ans.

## 30. Pour une amélioration de la rémunération des magistrats

### 1) Amélioration de la rémunération

Le SJA ne peut que regretter que 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. Et ce, en dépit des efforts consentis en ce qui concerne le début de carrière, que ce soit en matière indiciaire, par le rétablissement d'un échelonnement indiciaire permettant une progression de carrière acceptable des conseillers, ou en matière indemnitaire, par le dispositif, d'ailleurs non garanti, de la « surprime » permettant de réduire l'écart des taux de prime des conseillers de TA et CAA par rapport à ceux dont bénéficient les grades équivalents des autres corps recrutés par la voie de l'ENA, et nonobstant l'amélioration de la fin de carrière des premiers conseillers par la création de l'échelon fonctionnel HEB bis.

Or, l'attractivité financière du corps est de nature à permettre un recrutement de qualité, qu'il s'agisse du recrutement initial ou de ceux intervenant en cours de carrière, ainsi que le maintien d'une justice de qualité face à une demande sociale croissante et toujours plus exigeante aussi bien en termes de délais de jugement que de fiabilité des décisions rendues. En outre, l'absence totale, depuis désormais dix ans, de toute évolution générale et sensible de la rémunération des magistrats administratifs 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, qu'ils estimaient leur rémunération très insuffisante ou insuffisante. Si le groupe de travail constitué au sein du CSTACAA a mis très clairement en évidence cet état de fait dans son rapport, et suggéré des pistes d'évolution, il n'apparaît pas, pour l'heure, que le gestionnaire ait pris la mesure des attentes ainsi exprimées, ni qu'il ait engagé une véritable réflexion sur la revalorisation de la situation matérielle des magistrats.

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

A ce titre, le SJA revendique :

a) le rééchelonnement indiciaire du grade de président et l'achèvement de la revalorisation des carrières au grade de conseiller :

Le SJA demande une refonte d'ensemble de la grille indiciaire des magistrats administratifs, 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 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.

Cela concerne surtout le grade de président, en particulier les échelons P1 à P4, grade qui est le grand perdant des dernières réformes. Il plafonne essentiellement à la hors échelle C (P5), réservant quelques postes à la hors échelle D (P6) et actuellement 5 postes (ceux de président des

tribunaux administratifs de Paris, Melun, Montreuil, Cergy-Pontoise et Lyon) à la hors échelle E (P7, tant que ces juridictions disposent de 9 chambres et plus, décision réversible prise par simple arrêté du vice-président du Conseil d'Etat). Le SJA préconise ainsi d'ouvrir l'accès des P4 à la HE C, dès lors qu'ils auront exercé des fonctions de président durant un certain nombre d'années et d'ouvrir l'accès à la HE D des P5, dès lors qu'ils auront exercé un certain nombre d'années à ce grade. Compte tenu du faible nombre de magistrats concernés chaque année, le coût de ces mesures serait d'ailleurs très limité.

### **Le Congrès mandate le conseil syndical pour mettre en œuvre toute action en faveur de :**

L'accélération du début de carrière, afin :

- de créer un échelon supplémentaire au grade de conseiller (IB 807), afin de supprimer l'effet de patinage entraîné par la nomination au dernier échelon actuel du grade de conseiller (IB 755) des magistrats qui bénéficient d'une reprise d'ancienneté en qualité de fonctionnaires de catégorie A ;

La valorisation des fins de carrière, afin :

- d'ouvrir l'accès des P4 (HE Bbis) à la HE C, dès lors qu'ils auront exercé des fonctions de président durant un certain nombre d'années ;

- d'ouvrir l'accès à la HE D des P5, dès lors qu'ils auront exercé durant un certain nombre d'années à ce grade.

b) La mutation en part fixe de la part variable de l'indemnité de fonction sans réduction de l'enveloppe globale de cette indemnité :

Le décret n° 2007-1762 du 14 décembre 2007 relatif au régime de l'indemnité de fonction des membres du corps des TA et CAA a institué une indemnité de fonction comprenant une part fixe et une part variable. L'augmentation progressive du taux de primes, qui représente, selon les grades, entre 55 % et 65 % du traitement indiciaire (ou, de manière plus parlante peut-être, entre 34 % et 39 % de la rémunération totale), a permis, à l'époque, de doter le corps d'un régime indemnitaire comparable à celui dont bénéficient les magistrats des chambres régionales des comptes.

Cependant, le régime indemnitaire n'a connu aucune progression sensible depuis sa dernière revalorisation, intervenue en 2010, et se traduit dans les faits par une érosion continue du pouvoir d'achat des magistrats administratifs. En outre, cette réforme s'est accompagnée d'une augmentation, au sein de l'enveloppe, du pourcentage de la part variable, laquelle représente 24 % du total des indemnités versées aux magistrats des TA et CAA, toujours selon le bilan social 2018. Le SJA s'est toujours battu contre cette part variable qui pose la question de l'indépendance des magistrats. Ce mode de rémunération, au mérite, est d'ailleurs considéré comme étant incompatible avec le statut des magistrats administratifs des autres pays européens. En outre, il est extrêmement pénalisant pour les magistrats que les barèmes soient désormais fixés en valeur absolue, sans indexation sur le traitement indemnitaire.

Enfin, l'exemple de la « revalorisation » obtenue par les conseillers de chambre régionale des comptes, qui s'est traduite dans les faits par une très forte augmentation de la proportion de la part variable dans le régime indemnitaire des magistrats financiers, démontre la nécessité d'une vigilance renforcée à l'égard des propositions d'évolution imposées par le ministère de l'économie

et des finances sans aucun égard pour les garanties attachées à l'exercice des fonctions de magistrat, que le Conseil d'Etat ne semble pas prêt à défendre de manière résolue.

c) En ce qui concerne le régime indemnitaire, le SJA considère que la comparaison avec les autres corps A+ justifie les mesures suivantes :

- augmenter sensiblement la dotation indemnitaire des conseillers (actuellement fixée à 17 500 euros pour les rapporteurs et 19 100 euros pour les rapporteurs publics) ;
- augmenter la fourchette de la dotation indemnitaire des premiers conseillers (actuellement fixée entre 25 500 euros et 31 600 euros, selon l'échelon et la fonction) ;
- revaloriser substantiellement le régime indemnitaire des présidents assesseurs (sous réserve d'une prochaine modification de l'échelonnement indiciaire du grade, qui devrait fluidifier l'avancement à la hors échelle C), les primes attribuées aux présidents de formation de jugement et celles des chefs de juridiction et de leurs adjoints.

Le coût global de l'ensemble de ces mesures indemnitaires serait de l'ordre de 2,7 millions d'euros en année pleine, somme qu'il convient de rapprocher de la masse salariale (environ 150 millions d'euros).

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

- pour obtenir un alignement du régime indiciaire des magistrats de TA et CAA sur celui des membres du Conseil d'Etat et des corps d'inspection générale ;
- pour 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 ;
- pour que soit combattu tout projet développant d'une manière ou d'une autre une part de prime liée à la performance individuelle ou collective.

Dans l'attente de ces modifications, qu'un dispositif de sauvegarde soit mis en place :

- pour le maintien à un niveau significatif du pourcentage de la part fixe au sein de l'enveloppe d'indemnité de fonction ;
- pour l'indexation du montant de l'indemnité de fonction sur le traitement indiciaire, comme cela était le cas avant 2007 ;
- pour une revalorisation des montants de l'indemnité de fonction, dans les proportions mentionnées ci-dessus.

## **2) Les commissions**

Le SJA est favorable à la poursuite du mouvement, déjà engagé, visant à une meilleure répartition de la charge de travail résultant de la participation à des commissions administratives entre tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. De même, le SJA poursuivra son action pour identifier les commissions administratives dans lesquelles la présence de magistrats est inutile et œuvrer à la suppression de leur participation au sein de ces commissions.

Toutefois, cet écueil ne doit pas occulter le problème plus fondamental de la rémunération au rabais prévue par les textes, voire de l'absence de toute rémunération. Le peu d'attractivité de ces missions, parfois bénévoles, ne favorise pas le volontariat de la part de magistrats déjà surchargés de travail. Cette situation est d'autant plus regrettable que certaines présidences demandent, de facto, de la part du magistrat un réel travail de rapporteur qui ne devrait pas lui incomber (cf. conseil de discipline de la fonction publique territoriale ou commission départementale des impôts directs locaux par exemple).

Enfin, le SJA restera vigilant quant au règlement effectif des indemnités de présidence de commissions administratives, lorsqu'une telle indemnité existe.

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

- pour poursuivre et achever le travail d'identification des commissions administratives dans lesquelles la présence de magistrats est inutile et œuvrer à la suppression de la participation des magistrats dans ces commissions ;
- pour exiger l'harmonisation et surtout la revalorisation du montant des indemnités des fonctions dans les commissions ou leur rémunération lorsqu'aucune indemnité n'est prévue ;
- pour mettre fin à l'exercice des fonctions de présidence d'un organisme collégial se révélant être en réalité une mission de rapporteur.

## **3) Les retraites**

Le Gouvernement s'est engagé dans une réforme profonde du système des retraites susceptible de se traduire notamment, pour ce qui concerne les pensions servies aux agents publics, par la volonté d'aligner le régime de ces dernières 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, 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. Contrairement à l'opinion commune, les hauts fonctionnaires, et plus encore les membres du corps des TA et CAA en raison d'un taux de primes très élevé, sont désavantagés par rapport aux cadres du privé. A ce titre, et en tout état de cause, il ne peut que s'opposer à tout projet de réforme qui ne prendrait pas en compte le taux de prime dans la détermination de la rémunération dans l'hypothèse où les perspectives de création d'un régime universel obéissant aux règles en vigueur pour les salariés du secteur privé se concrétiseraient.

Dans l'hypothèse où l'inclusion des primes ne serait pas envisagée dans le calcul des droits à pension des agents publics, le SJA se montre par ailleurs fermement opposé à l'allongement de la période de référence pour le calcul de la pension, actuellement fixée à six mois.

Les précisions apportées en décembre 2019 par le Gouvernement ne sont pas suffisantes pour que les magistrats se trouvent en capacité d'apprécier les conséquences de la réforme sur leur situation, et le Conseil d'État a admis être dans l'impossibilité de fournir des simulations fiables sur les pertes de pouvoir d'achat qui pourraient résulter de l'application de la réforme.

Le SJA a montré sa détermination à lutter contre le projet de réforme des retraites tel que l'envisageait le Gouvernement, et a déposé des préavis de grève pour les 5 et 17 décembre 2019 et a appelé à rejoindre le mouvement interprofessionnel contre la réforme le 17 décembre 2019. Le SJA souhaite que des solutions préservant tant le niveau de rémunération actuel que le montant des pensions futur des magistrats soient trouvées.

Enfin, le SJA souhaite, compte tenu de l'âge moyen d'entrée dans la vie professionnelle des magistrats administratifs, que le rachat des années d'études soit facilité.

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

- pour obtenir l'intégration de la totalité des primes dans l'assiette de calcul des retraites et l'ouverture d'une possibilité de rachat des années d'études ;
- pour agir contre toute remise en cause du 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 d'établissement en vigueur ;
- pour faire prévaloir la spécificité et les contraintes du métier de magistrat administratif et demander, en cas d'alignement sur le privé, que l'intégralité des primes dont bénéficient les magistrats administratifs soit prise en compte dans le calcul des droits à retraite, comme c'est le cas dans le secteur privé, et que cette prise en compte soit compensée par l'État employeur afin qu'elle n'ait pas pour conséquence une baisse immédiate du pouvoir d'achat des magistrats.

### **31. Pour une amélioration de la sélection des chefs de juridiction et un management de meilleure qualité**

Lors du précédent Congrès de 2017, il avait déjà été noté, au vu des résultats des enquêtes sur les conditions de travail que le SJA avait menées, l'existence de certaines dérives de la part des chefs de juridiction en ce qui concerne le management des magistrats placés sous leur autorité, notamment pour la définition de leurs objectifs de travail.

Nous nous étions alors déjà vivement inquiétés de la dégradation constante des conditions de travail, ressentie ouvertement par plus de la moitié des membres du corps ayant répondu, et de l'apparition d'une souffrance au travail évoquée, avec plus ou moins d'acuité, par la très grande majorité des magistrats interrogés.

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. Ces résultats peuvent être regardés comme en partie imputable au management de certains chefs de juridiction. Cette enquête fait en effet ressortir des chiffres toujours plus alarmants s'agissant des conditions de travail des magistrats.

On a ainsi pu relever :

- Un fort sentiment d'insatisfaction concernant le rythme de travail, avec une inquiétude de plus en plus vive en raison d'une impuissance à concilier vie professionnelle et vie privée ;
- Une augmentation importante du niveau de stress ;
- Une absence d'écoute et de dialogue de la part de la hiérarchie sur les conditions de travail ;
- L'émergence de plus en plus forte d'une défiance des magistrats non seulement vis-à-vis du Conseil d'Etat mais aussi, parfois, vis-à-vis de leur chef de juridiction.

Ce constat alarmant est malheureusement renforcé par les visites effectuées dans les juridictions ainsi que par les signalements en provenance des différentes sections syndicales.

Ce sont en effet très fréquemment les mêmes dysfonctionnements qui sont évoqués :

- obsession statistique réduisant les capacités de dialogue ;
- manque d'informations sur les conditions dans lesquelles s'opère la gestion des magistrats par le chef de juridiction, les dysfonctionnements les plus récurrents concernant les modalités d'attribution de la part variable et les propositions d'avancement au grade de président ;
- fixation, dans des conditions parfois obscures, d'objectifs de production de dossiers toujours plus lourds et ne comprenant que des dossiers toujours plus difficiles à traiter, les dossiers « simples » étant « siphonnés » par les mécanismes dits « d'aide à la décision » et étant considérés comme ne générant aucune charge de travail ;
- pratiques regrettables telles que refus aussi injustifiés que systématiques de RTT, stigmatisation des magistrats considérés comme non productifs ou des représentants syndicaux, des femmes enceintes...



Ces dévoiements sont favorisés par la gestion du Conseil d'Etat « en archipel », dans laquelle l'autonomie apparemment laissée aux chefs de juridiction est, en fait, le paravent de l'organisation d'une concurrence entre ces derniers.

En conséquence, la fonction managériale des présidents de juridiction se résume assez souvent (pas toujours, heureusement) à 4 préoccupations essentielles :

- « productivité » des magistrats,
- amélioration du taux de couverture pour le faire dépasser les 100 %,
- comparaison des résultats avec ceux des autres juridictions,
- satisfaction des exigences du Conseil d'État.

Depuis lors, les mêmes constats sont toujours plus que jamais d'actualité.

Si à la suite des résultats alarmants du baromètre social, le Conseil d'Etat a mis en place un groupe de travail « carrières », il apparaît désormais indispensable que des suites concrètes soient données aux conclusions qui ont été remises en février 2019.

Comme nous le réclamons de longue date, il nous semble indispensable que l'aptitude à encadrer soit suffisamment prise en compte pour que soient sélectionnés des magistrats aptes non seulement à animer, dialoguer, déléguer, communiquer et gérer mais aussi à résister à la pression exercée par le gestionnaire, dans l'intérêt du service et des personnels. Et de ce point de vue, il nous semble indispensable, ainsi que le propose le groupe de travail, que soit renforcée la formation au management des chefs de juridiction, initiale et continue.

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

- pour demander 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 ;
- pour demander le renforcement de la formation à la prise de fonctions des chefs de juridiction et la création de modules de perfectionnement ;
- pour demander la modification de la doctrine du CSTACAA concernant la liste d'aptitude pour l'accès au 5e échelon du grade de président afin de prendre en compte l'expérience managériale du candidat ;
- pour que la sélection et l'évaluation des chefs de juridiction obéisse aux critères suivants, appréciés lors des évaluations annuelles :
  - les qualités juridictionnelles du postulant ;
  - l'aptitude à exercer humainement des fonctions d'encadrement et, notamment, la prise en compte du bien-être au travail et des risques psychosociaux ;

- 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 avocats 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.

## **32. Pour une amélioration de la prévention et de la prise en charge des risques psychosociaux (RPS)**

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 et des agents exerçant dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel.

Dans ce cadre, il propose des actions de prévention de la souffrance et de la violence au travail et du harcèlement et notamment des risques psychosociaux 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 magistrats 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.

Si un protocole relatif à la prévention des risques psychosociaux dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel a été élaboré en 2009, à la suite de la composition d'un groupe de travail chargé de réfléchir aux moyens de prévenir et de traiter les risques psychosociaux, il a fallu attendre 2013 pour qu'un plan d'action, incluant l'actualisation de ce protocole, soit adopté par les membres du CHSCT., à la suite de l'enquête relative aux conditions de travail dans les juridictions administratives.

Un cadre existe désormais grâce à ce protocole, qui prévoit des mesures d'information, de sensibilisation et de formation sur les risques psychosociaux afin d'agir directement sur les modes d'organisation du travail ou de management à l'origine de ces souffrances au travail. Il prescrit par ailleurs des mesures de prévention de la souffrance au travail qui supposent d'accorder une attention particulière aux conditions de travail de chaque magistrat et agent et met en place les modalités de prise en charge des situations de souffrance au travail ou de harcèlement, en définissant notamment les interlocuteurs des magistrats et des agents en situation de souffrance au travail, parmi lesquels figurent les membres du CHSCT.

Si le rôle du CHSCT doit demeurer central dans le traitement des situations de souffrance au travail et bénéficier d'informations régulières de la part du gestionnaire à ce titre, il est désormais impératif que ce protocole soit effectivement mis en œuvre.

Cela devra se traduire à la fois par la mise en place de cellules de veille locales dans chaque juridiction et par la création d'une cellule d'écoute nationale pour assurer le traitement des signalements de RPS, sans préjudice des signalements locaux, afin de s'assurer de la présence d'un interlocuteur éloigné des considérations locales à qui les magistrats et les agents peuvent s'adresser facilement.

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

- solliciter de plus amples mesures de communication du gestionnaire autour de la question des RPS ;
- rappeler le rôle d'interlocuteur privilégié des élus au CHSCT en cas de signalement de RPS, sachant qu'au niveau local les délégués de section peuvent être des interlocuteurs précieux ;
- s'assurer du suivi du protocole relatif aux risques psychosociaux et de la mise en place des plans d'action pour la prévention des risques psychosociaux et des cellules de veille au sein de toutes les juridictions ;
- veiller à ce que des mesures soient adoptées pour garantir une prise en compte effective des signalements et homogénéiser les pratiques au sein des juridictions administratives ;
- œuvrer afin que soit mise en place une cellule d'écoute nationale chargée de traiter des signalements de RPS.

### 33. Pour une protection effective des magistrats contre les discriminations

Le Conseil d'Etat s'est engagé, dans la démarche d'obtention des labels « égalité professionnelle entre les femmes et les hommes » et « diversité », ce qui a donné lieu à un audit par l'AFNOR. Sur ces sujets, le vice-président a relevé que *« Les grands principes d'égalité et de non-discrimination sont au nombre de ceux que la juridiction administrative fait respecter quotidiennement par ses décisions et ses avis. Mais elle doit elle-même, en tant qu'employeur public, être exemplaire dans ce domaine. Cette préoccupation, composante de notre culture commune, doit guider nos actes au quotidien. »*

Force est de constater qu'à ce jour, ce souci n'est que très imparfaitement pris en compte dans la charge de travail des collègues concernés, en particulier, par une indisponibilité pour enfants malades, ou eux-mêmes souffrants, ou pour faire garantir l'effectivité des congés des futurs parents ainsi que l'illustre la motion n° 20 *« Pour l'amélioration des droits des magistrats en matière d'organisation des temps de travail et de repos »*. Une fiche devait être réalisée à la suite des travaux du groupe de réflexion relatif aux « modalités d'exercice par les magistrats des congés liés à la parentalité », mais un tel document, qui devrait plutôt prendre la forme d'une circulaire, n'a toujours pas été effectivement diffusé pour donner des consignes claires aux chefs de juridiction.

Au-delà de la protection du droit au repos, cette lacune constitue aussi une problématique de protection effective de l'égalité professionnelle entre hommes et femmes, ainsi que de l'état de santé, qui se retrouve par ailleurs s'agissant des perspectives de carrière, l'opacité des procédures d'avancement ne permettant pas de garantir une absence de pénalisation s'agissant notamment des collègues ayant exercé à temps partiel.

En retenant une conception extensive de cette problématique, l'égalité de traitement au regard de la localisation géographique constitue également un enjeu insuffisamment pris en compte dans le déroulement de la carrière, notamment au regard des contraintes posées pour la mobilité, qui posent davantage de difficultés aux provinciaux, ainsi qu'en terme de formation, eu égard à l'absence de prise en compte du temps de déplacement. Cette difficulté se cumule d'ailleurs avec les contraintes tenant à la parentalité.

La prise en compte éventuelle du handicap, ou de déficiences physiques, et notamment visuelles, est également lacunaire, alors même que la dématérialisation renforce les sollicitations.

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

- veiller à ce que les engagements de principe mis en avant par notre gestionnaire pour la lutte contre les discriminations s'accompagnent de mesures concrètes et protectrices des magistrats concernés, dans les domaines de la charge de travail, des congés liés à la santé, des perspectives de carrière, de formation et des conditions matérielles de travail (notamment en clarifiant les droits applicables concernant les absences et congés au bénéfice des parents et proches aidants) et ne se limitent pas à un simple affichage.