



PAR CES MOTIFS DU CSTACAA du 14 janvier 2020

Vos représentants

Hervé Guillou

Hélène Bronnenkant

Xavier Jégard

Bonne lecture !

Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTACAA) qui a siégé le 14 janvier 2020 a examiné les points suivants :

I. **Approbation du procès-verbal de la séance du CSTACAA du 10 décembre 2019**

Le procès-verbal de la séance du CSTACAA du 10 décembre 2019 est approuvé.

II. **Examen pour avis des conséquences, sur la compétence des juridictions administratives d'un projet de loi instituant un système universel de retraite et d'un projet de loi organique relatif au système universel de retraite**

Le projet de loi sur la création d'un système universel de retraite prévoit le transfert du contentieux des pensions civiles et militaires de retraite vers les juridictions judiciaires, pour les pensions liquidées à partir de 2037. Le CSTACAA a été saisi uniquement de cette question. Cette mesure est due à la circonstance qu'il n'existera plus de régime de retraite propre aux fonctionnaires.

Vos représentants SJA ont interpellé le commissaire du gouvernement sur la manière dont le dialogue a été conduit, et notamment sur l'absence de réponse aux interrogations des organisations syndicales quant aux conséquences pour les magistrats administratifs de la mise en place de ce nouveau système.

Après avoir rappelé l'économie générale du système (notamment la suppression de la règle du calcul des pensions sur les six derniers mois de la carrière et prise en compte des primes dans l'assiette, retraite calculée sur la base de points accumulés tout au long de la carrière), le commissaire du gouvernement a indiqué que les simulations pour les magistrats administratifs sont en cours de réalisation et **s'est engagé à les transmettre au secrétariat général du Conseil d'Etat avant la fin de la semaine**. Il a indiqué, à titre indicatif, que le taux de remplacement pour les magistrats judiciaires est actuellement de 47 % et serait, dans le nouveau système, pour une carrière complète dans le corps, de 54 %.

Les arbitrages concernant la durée de la transition et l'impact sur le niveau des rémunérations auront lieu avec les organisations syndicales. En revanche, dès lors qu'il n'y a pas de spécificité propre aux fonctions de magistrat administratif, il n'y aura pas de système dérogatoire.

Vos représentants SJA ont toutefois voté pour le projet qui leur a été soumis dès lors qu'il s'agit d'une mesure purement technique et dans un souci d'homogénéité du contentieux.

Le CSTACAA a émis un avis favorable sur cette mesure.

III. **Activité et résultats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel en 2019**

Le secrétaire général a présenté le bilan d'activité des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

L'année 2019 a été marquée par une très forte progression qui a eu pour conséquence une nouvelle dégradation du taux de couverture, qui se trouve sous la barre des 100% dans les deux niveaux de juridiction (96,2% pour les TA et 96,1% pour les CAA). Cette dégradation apparaît toutefois limitée par rapport à la hausse des entrées enregistrées et témoigne de l'engagement de l'ensemble des magistrats et agents qui, par leur mobilisation, ont limité les effets négatifs de cette nouvelle augmentation très importante.

Dans les tribunaux, on constate une hausse du contentieux des étrangers de 18 %, mais aussi augmentation des contentieux sociaux (+5%), de la police (+ 8 %), de l'urbanisme (+ 6 %).

Dans les cours, augmentation du contentieux des étrangers de 8 %, celui de la fonction publique et celui de l'urbanisme et environnement de 6 %.

Le vice-président a remercié les magistrats et agents de greffe pour leur engagement et les efforts qui ont été effectués.

Il a rappelé que cette augmentation du contentieux est essentiellement due à la hausse du contentieux des étrangers et a indiqué que le groupe de travail chargé de réfléchir à la mise en place d'une simplification de ce contentieux tiendra son calendrier.

Vos représentants SJA ont répondu qu'il flotte malheureusement comme un air de déjà-vu dans les chiffres très détaillés de ce rapport d'activité. Ce qui entraîne invariablement un air de déjà-dit dans les observations préoccupantes qu'ils ont formulées.

En effet, ces chiffres confirment parfaitement la tendance qui avait été dégagée au premier semestre de l'année 2019. Les constats sont les mêmes : la hausse des entrées nettes se confirme : + 8,26 % en données nettes dans les tribunaux administratifs même si elle ralentit un peu par rapport au premier semestre (11,36 % au premier semestre). En revanche la hausse double dans les cours administratives d'appel puisqu'elle est de 5,42 % contre 2,49 % au premier semestre.

Cette hausse concerne encore essentiellement le contentieux des étrangers qui représente désormais 40 % des entrées dans tribunaux et 50 % dans les cours.

Ce contentieux augmente encore de 17,8 % dans les tribunaux administratifs soit un taux d'augmentation supérieur à celui de l'année dernière avec des explosions notamment des obligations de quitter le territoire français avec délais et assignation à résidence (+ 214,5 % ! dans les tribunaux administratifs) et de 65,8 % des décisions de transfert.

Or vos représentants ne voient pas l'intérêt pour l'administration d'assigner un étranger à résidence qui fait déjà l'objet d'un refus de titre assorti d'une obligation de quitter le territoire français assortie d'un délai de trois mois eu égard au faible taux d'exécution de ces mesures alors que cela entraîne pour les tribunaux un véritable facteur de désorganisation : non seulement un dédoublement inutile des dossiers (le refus de titre reste en procédure collégiale) et un alourdissement des permanences, tant préjudiciable pour le greffe des urgences que pour les magistrats de permanence. Cela entraîne en outre inévitablement un effet d'éviction sur les autres contentieux. Cette politique systématique d'assignation à résidence menée par les préfetures mériterait d'être analysée en termes de bilan coût/avantage pour l'ensemble des services publics (préfetures et tribunaux) qui en sont les acteurs, en opposant aux statistiques le coût en masse salariale de l'élaboration et du jugement de ces affaires.

Le contentieux des transferts est quant à lui un contentieux, extrêmement stéréotypé, fondé essentiellement sur des moyens non personnalisés de procédure issus de la méconnaissance des règlements communautaires. C'est un ping-pong inutile entre maquette de requête et

maquette de jugement qui pèse sur le moral des troupes et l'attractivité du métier de magistrat administratif.

Mais ils savent qu'ils prêchent là des convaincus puisque le Conseil d'Etat a alerté le Premier ministre le 31 juillet dernier sur l'ampleur du phénomène et des dysfonctionnements en la matière et qu'un groupe de travail présidé par Jacques-Henri Stahl doit remettre ses conclusions que les magistrats attendent, avec impatience, au mois de mars prochain. C'est en effet la seule solution pérenne que vos représentants entrevoyent, hormis un recrutement massif qui paraît dans le contexte budgétaire actuel totalement illusoire, pour juguler la hausse exponentielle du contentieux des étrangers.

Le taux de couverture a sans surprise nécessairement baissé dès lors que les recrutements ne sont pas à la hauteur des entrées. Il est passé de 102,34 % dans les tribunaux administratifs en 2018 à 96,28 % en 2019. En revanche il a légèrement augmenté dans les cours administratives d'appel passant de 94,53 % à 96,21 %.

Le nombre des affaires traitées reste quant à lui tout à fait significatif puisque les tribunaux administratifs ont traité 221 892 affaires en 2019 soit 5,86 % de plus qu'en 2018. Il en va de même pour les cours qui ont traité 34 217 affaires soit 4,15 % de plus qu'en 2018 et ce malgré le gel des emplois de vacataires qui a eu lieu au deuxième semestre 2018. Cependant on peut déplorer que la majeure partie de cette augmentation concerne les affaires traitées par un juge unique et les affaires traitées par ordonnance alors que le nombre d'affaire traité en collégial est quant à lui stable tant dans les tribunaux et les cours. Cette tendance modifie en profondeur la physionomie du métier de magistrat administratif.

Par ailleurs on peut noter que malgré l'importante augmentation du nombre des entrées, le stock des affaires de plus de deux ans n'a augmenté que de 0,41 % dans les tribunaux et a même baissé dans les cours de 0,25 % montrant que les efforts se poursuivent s'agissant de l'objectif qui a été assigné aux juridictions de réduire le stock des affaires anciennes, mais ces chiffres devraient se dégrader en 2020.

En conclusion, vos représentants ont réitéré d'une part le souhait d'octroi de moyens humains supplémentaires et d'autre part le projet porté par le SJA maintenant depuis plusieurs années de simplification du contentieux des étrangers qui pourra à lui seul redonner du sens et des perspectives aux magistrats administratifs.

IV. Examen pour avis de la répartition des emplois entre les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel au titre de l'année 2020

Les arbitrages qui ont été faits par le secrétariat général induisent la suppression de quatre postes à la cour de Marseille dans l'optique de la préfiguration de la cour administrative d'appel de Toulouse et d'éviter une suppression brutale des effectifs dans cette cour.

81 magistrats ont été recrutés en 2019 (contre 76 en 2018). Pour l'année 2020, la prévision est de 59 recrutements (moins de départs sont prévus pour l'année 2020). Seules 4 créations d'emploi de magistrats pour les TACAA, ont été obtenues dans la loi de finances pour 2020, 3 pour la CCSP et 1 pour la CNDA.

Toutefois, compte tenu du contexte budgétaire, le secrétariat général a décidé de limiter les créations de postes de magistrats à ce stade à 10 postes. D'autres postes seront distribués, au regard de leur situation à la fin du premier trimestre, lors du mouvement des conseillers et des premiers conseillers, en avril. Il sera ainsi possible, outre le fait de tenir compte des premières évolutions de 2020, de créer des postes là où ils seront le plus à même de favoriser la mobilité des magistrats.

Les tribunaux administratifs de Cergy-Pontoise, Montreuil et Strasbourg accueilleront une nouvelle chambre et celui de Nantes bénéficiera de la création de deux nouvelles chambres.

14 postes supplémentaires sont créés dans les tribunaux administratifs et 4 postes sont supprimés dans les cours.

21 postes d'assistants de justice sont supprimés, il s'agit essentiellement de postes déjà vacants du fait du gel décidé dans le courant de 2019.

13 postes de juristes assistants sont créés.

Vos représentants SJA ont tout d'abord constaté avec regret que le tableau de répartition des emplois n'a été communiqué que très tardivement par le service, soit moins de quatre jours avant la réunion du conseil supérieur, ce qui nuit à la qualité du dialogue social. Ils ont rappelé pour mémoire, qu'à une époque non si éloignée, les syndicats étaient reçus par le secrétaire général en amont du CSTACAA pour discuter de la répartition des emplois. Une telle pratique pourrait à nouveau être envisagée pour que le dialogue social porte tous ces fruits sur cet exercice de répartition des effectifs, qui constitue bien le nerf de la guerre dans les juridictions administratives.

Vos représentants SJA ont ensuite noté la baisse très significative des emplois d'assistants de justice et de vacataires aides la décision : -21 assistants de justices, -38 vacataires aides à la décision. Ils ont observé que cette diminution aura nécessairement un impact sur les sorties en matière d'ordonnances et de contentieux de masse (droit des étrangers et contentieux sociaux notamment). Cette baisse n'est compensée que partiellement par la création de 10 postes de magistrats et 13 postes de juristes assistants. La seule hausse significative concerne le nombre de stagiaires qui augmente au total de 107 mois. Mais au risque de ressembler à des grandes firmes du privé où des services entiers fonctionnent seulement grâce à des stagiaires ils ne peuvent croire que cette rustine permette de répondre aux impératifs de qualité auxquels les magistrats administratifs s'astreignent. Le nombre de recrutement apparaît donc d'ores et déjà insuffisant pour faire face à l'augmentation massive des entrées dans les tribunaux et les cours. Ils ont rappelé que les magistrats ne sont pas la variable d'ajustement et que les efforts qu'ils consentent d'année en année pour remplir les objectifs ont atteint leur maximum, comme l'avait admis le précédent vice-président du Conseil d'Etat. Les risques de voir le stock des dossiers de plus de deux ans augmenter est donc important. Ils ont indiqué ne pas comprendre, alors que la demande de justice ne cesse de croître que le gouvernement ne donne pas les moyens d'exercer correctement la mission de justice, et craindre une dégradation des conditions de travail, à l'instar de ce qui se passe chez les magistrats judiciaires, dans les hôpitaux ou dans les écoles.

S'agissant de la création des postes de juristes assistants, il serait nécessaire de dresser l'année prochaine un bilan provisoire de ces nouveaux emplois, notamment en matière de contentieux traités et de bilan statistiques pour mesurer l'utilité de cette réforme et de pouvoir adapter les différents profils d'aide à la décision aux besoins réels des juridictions.

S'agissant plus particulièrement du détail de création des postes, l'augmentation des entrées à la cour administrative d'appel de Bordeaux, à la cour administrative d'appel de Nantes et à la cour administrative d'appel de Nancy auraient sans doute mérité l'octroi d'un magistrat supplémentaire.

Il en va de même pour les tribunaux administratifs de Bastia, de Châlons-en-Champagne, de Nice, de Toulon où l'on supprime un surnombre alors que les entrées augmentent de 11,8%, et de Versailles où l'on supprime deux surnombres alors que les entrées augmentent de 8,88 % et celui de Nouvelle-Calédonie.

Pour clore sur une note plus positive, vos représentants SJA se sont satisfaits de la création d'une chambre dans les tribunaux administratifs de Cergy-Pontoise, Montreuil et Strasbourg et de deux chambres dans celui de Nantes même s'il leur a semblé que pour cette dernière juridiction la création d'une troisième chambre aurait été justifiée puisqu'il y aura six magistrats en surnombre. Il en va de même au tribunal administratif de Paris où la création d'une dix-neuvième chambre se justifie également par les chiffres. Ils ont à cet égard rappelé que le SJA reste attaché au principe des chambres à deux rapporteurs, seul à même de garantir un travail de qualité mené dans une relative sérénité.

V. Examen pour avis du mouvement de mutation des présidents classés aux 6^{ème} et 7^{ème} échelons de leur grade

Le CSTACAA a émis un avis favorable à la mutation de M. Michel Hoffmann, président du TA de Rennes au TA de Montreuil.

VI. Etablissement de la liste d'aptitude pour l'accès aux 6^{ème} et 7^{ème} échelons du grade de président

Le CSTACAA a établi la liste d'aptitude pour l'accès aux 6^{ème} et 7^{ème} échelons du grade de président suivante :

- M. François Lamontagne, président du tribunal administratif de Poitiers ;
- Mme Cécile Mariller, présidente du tribunal administratif d'Orléans.

VII. Examen pour avis des affectations des présidents inscrits sur la liste d'aptitude pour l'accès aux 6^{ème} et 7^{ème} échelons de leur grade

Le CSTACAA a émis un avis favorable conforme aux affectations suivantes :

- M. François Lamontagne, président du TA de Melun ;
- Mme Cécile Mariller, présidente du TA de Bordeaux.

VIII. Désignation des membres de la formation restreinte chargée d'instruire les demandes de détachement présentées en application de l'article L. 4139-2 du code de la défense

La formation restreinte sera composée de M. Devys, M. Potier de La Varde, Mme Massias, M. Guillou et M. Lauranson.

IX. Examen pour proposition de désignation d'un membre du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel à la Commission nationale du débat public

Le mandat de Mme Mireille Heers, présidente de chambre à la CAA de Paris, est reconduit à la Commission nationale du débat public.

X. Situations individuelles

1) Désignation de rapporteurs publics

Le CSTACAA a émis un avis favorable conforme aux nominations comme rapporteurs publics de :

- M. Alexis Michel à la CAA de Nancy ;
- Mme Sophie Vosgien au TA de Melun.

2) Demande de mise en disponibilité

M. Michel Bernos, premier conseiller au TA de Toulouse, est placé en disponibilité du 1^{er} février au 15 avril 2020.

XI. Questions diverses

- Schéma directeur des systèmes d'information

Le secrétaire général adjoint a présenté le bilan schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) du Conseil d'Etat, qui est triennal et qui s'est achevé fin 2019. Il est revenu sur le renouvellement du site internet du Conseil d'Etat, le déploiement du VPN et de Télérecours citoyen.

S'agissant du SDSI 2020-2022, les projets à venir sont :

- la fin de Skipper et Sagace au profit d'une nouvelle application (le « portail contentieux ») permettant directement l'échange entre magistrats et greffes ;
- un logiciel d'aide à l'enrôlement pour la CNDA ;
- dans le cadre de l'aide par l'intelligence artificielle :
 - un logiciel d'anonymisation des décisions de justice ;
 - un logiciel d'aide à la détection des séries ;
 - un logiciel d'aide à la rédaction ;
 - perfectionnement de l'aide à la recherche juridique.

De nouveaux clubs utilisateurs vont être lancés, qui seront vraisemblablement plus sollicités qu'auparavant en raison de l'utilisation de la méthode dite « agile ».

- Sont réintégrés :
 - M. Hervé Cozic à compter du 1^{er} mars 2020 au TA de Montreuil
 - M. Aurélien Gloux-Saliou à compter du 15 février 2020 à la cour administrative d'appel de Douai
 - M. Thomas Delfinne à compter du 1^{er} février 2020 au TA de Rouen