



PAR CES MOTIFS DU CSTACAA du 17 septembre 2019

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 17 septembre 2019 a examiné les points suivants :

I. Approbation du procès-verbal de la séance du CSTACAA du 9 juillet 2019

Le procès-verbal de la séance du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel du 9 juillet 2019 est approuvé.

II. Examen pour avis de l'article 1er d'un projet de décret modifiant le décret n° 86-1053 du 18 septembre 1986 fixant les règles de procédure devant la juridiction disciplinaire instituée par l'article L. 952-22 du code de l'éducation pour les membres du personnel enseignant et hospitalier

Aux termes de l'article L. 952-22 code de l'éducation du code de l'éducation : « Les membres du personnel enseignant et hospitalier sont soumis, pour leur activité hospitalière comme pour leur activité universitaire, à une juridiction disciplinaire unique instituée sur le plan national. Cette juridiction est présidée soit par un conseiller d'Etat, soit par un professeur d'enseignement supérieur, désigné conjointement par les ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la santé ; elle est composée de membres pour moitié élus par les personnels intéressés et pour moitié nommés à parts égales par les mêmes ministres ».

La modification du décret 86-1053 fixant les règles de procédure devant la juridiction disciplinaire instituée par l'article L. 952-22 du code de l'éducation pour les membres du personnel enseignant et hospitalier prévoit en son article 1^{er} que le rapporteur d'une affaire devant cette juridiction pourra désigner parmi les magistrats des TACAA extérieurs à la juridiction.

Selon le secrétaire général des TACAA, lorsqu'il est saisi pour avis sur projet de texte prévoyant la participation de magistrats administratifs à des commissions administratives ou juridictions spécialisées, le CSTACAA examine l'intérêt que présente la participation d'un magistrat au sein de cette commission ou juridiction ainsi que l'impact que la réforme aurait sur le fonctionnement des juridictions, notamment en terme de charge de travail pour le magistrat. Enfin, la doctrine de votre Conseil estime que le concours de magistrats administratifs auprès d'autres administrations doit donner lieu soit à une compensation qui peut prendre la forme soit d'un transfert d'emplois pour libérer effectivement les magistrats appelés ainsi à concourir à d'autres missions que leur activité statutaire, soit à une rémunération accessoire lorsque cette mission n'appelle pas une mobilisation des magistrats nécessitant une décharge de leur activité statutaire.

S'agissant d'une juridiction disciplinaire dont les décisions sont susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat, la possibilité de faire appel à un magistrat administratif en qualité de rapporteur, n'appelle selon le secrétaire général des TACAA aucune réserve. L'indemnité a été fixée à 800 euros par dossier.

Enfin, la réforme envisagée devrait avoir un impact limité sur le fonctionnement des TA et des CAA dans la mesure où la juridiction disciplinaire prévue à l'article L. 952-22 du code de l'éducation est une juridiction unique à compétence nationale qui traite une

dizaine d'affaires par an : les rapporteurs qui seront désignés pourraient être au nombre de deux ou trois.

Suite à des échanges informels avec le ministère, le projet a été complété pour préciser les modalités de désignation des magistrats : la saisine rectificative prévoit ainsi que les magistrats auxquels le président de la juridiction disciplinaire pourra faire appel seront inscrits pour une durée de trois ans renouvelable sur une liste arrêtée par le vice-président du Conseil d'Etat.

Le SJA observe que la juridiction disciplinaire des membres du personnel enseignant et hospitalier ne comporte en effet aucun magistrat issu des tribunaux administratifs. Si le SJA comprend l'intérêt, pour cette juridiction de nommer en tant que rapporteur un magistrat issu des TACAA pour sécuriser juridiquement la procédure, il lui semble toutefois que cela va à l'encontre de la nécessité de limiter la participation des magistrats TACAA à des activités extérieures à leurs fonctions dans les tribunaux et cours. Sans nul doute, l'appel à un magistrat administratif pour rapporter un dossier ne se fera que pour les dossiers complexes ou présentant à juger des questions juridiques délicates. Ce qui nécessitera évidemment du temps. Quand-bien même la rémunération par dossier de 800 euros est tout à fait acceptable, le SJA note encore une fois que l'on sollicite encore les magistrats administratifs pour exercer de nouvelles fonctions alors que les entrées s'envolent et que la charge de travail augmente. En outre, même si *a priori* cette juridiction n'a pas un contentieux très abondant, la ministre de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation ne donne aucune indication sur le nombre de séances annuelles et le nombre de dossiers qu'a à connaître cette juridiction.

La version initiale du décret présentée au CSTACAA ne comportait aucune indication sur les modalités de désignation des magistrats TACAA susceptibles d'être nommés comme rapporteur auprès de cette juridiction. Une version modifiée du décret a été présentée au CSTACAA dont il ressort que les magistrats seront choisis sur une liste arrêtée par le vice-président du Conseil d'Etat, sur laquelle les magistrats sont inscrits pour une durée de trois ans renouvelable. Il semble nécessaire au SJA que cette liste soit arrêtée après un appel à candidature au niveau national et qu'un nombre suffisant de magistrats devra être désigné en fonction du nombre prévisionnel d'affaires à traiter pour absorber au mieux cette charge de travail supplémentaire.

Le vice-président du Conseil précise qu'il y aura bien un appel à candidature national pour l'inscription sur la liste. L'appel à candidature sera assez large pour absorber la charge de travail supplémentaire qui sera limitée (une dizaine de dossiers par an). Le choix sera fait en veillant à ce que la charge de travail supplémentaire soit compatible avec les activités principales des intéressés.

Le SJA observe par ailleurs que contrairement à ce qu'avait indiqué la secrétaire générale du Conseil d'Etat l'an dernier que la rémunération des présidents de juridictions ordinales était réévaluée, la présidence de la juridiction disciplinaire de l'ordre des architectes n'est toujours pas rémunérée à la différence des juridictions des professions de santé. Le secrétaire général a indiqué qu'il prendra l'attache du ministère concerné pour voir si une évolution est possible.

III. Examen pour avis conforme de l'affectation complémentaire d'un président inscrit sur la liste d'aptitude pour l'accès au 5ème échelon de son grade (Commission du contentieux du stationnement payant)

Le CSTACAA émet un avis conforme à la nomination de Mme Marianne Pouget en qualité de présidente de la commission du contentieux du stationnement payant.

III.bis Examen pour avis conforme de la désignation d'un rapporteur public

Le CSTACAA émet un avis conforme à la nomination de Mme Charlotte Degorce en qualité de rapporteure publique.

IV. Bilan de l'activité contentieuse des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel au 30 juin 2019

Le secrétaire général du Conseil d'Etat a exposé que compte tenu de la réforme du droit des étrangers de 2016, les données concernant le contentieux des étrangers ont été enrichies par un tableau présentant les principales catégories de ce contentieux OQTF 3 mois, OQTF 6 semaines, contentieux des 72 et 96 heures et requêtes « de droit commun ».

Dans les tribunaux administratifs, la forte augmentation des entrées de plus de 11 % soit près de 12 000 requêtes supplémentaires, dont 8 200 en contentieux des étrangers, n'a pas permis, malgré une progression de 7 % des sorties, de maintenir le taux de couverture à 100 %. Cette dégradation du taux de couverture s'est traduite mécaniquement par une augmentation de 5 % du stock par rapport à la même période en 2018. Par ailleurs le stock des affaires de plus de 24 mois augmente également de près de 400 dossiers depuis le début de l'année. Toutefois sa part dans le stock total reste inférieure à 7 %.

Le contentieux des séries augmente de manière très significative et concerne principalement le contentieux fiscal et dans une moindre mesure le contentieux du travail.

Les contentieux en augmentation sont le contentieux des étrangers, dont le contentieux des transferts Dublin, les contentieux sociaux, dont le contentieux du DALO. Le contentieux de la police générale augmente de 14 %, notamment en matière d'immeuble menaçant ruine. L'augmentation du contentieux concerne encore l'urbanisme (+ 7 %) et les marchés publics (+ 6 %). Les contentieux en baisse sont la fonction publique (-2 %), et fiscal (- 3 %).

La situation est contrastée entre les juridictions. C'est en Outre-mer que les augmentations sont les plus importantes.

Les affaires réglées sont en progression de 6, 7 %. Le seuil des sorties dépasse pour la première fois le seuil des 110 000 dossiers. L'augmentation concerne essentiellement le juge unique.

Les affaires traitées en référés d'urgence sont en hausse de 25 % par rapport à la même période de 2018. Les référés-suspension sont en augmentation de 8,5 %, les référés-libertés progressent de 54,5 % et les référés mesures utiles de 49,4 %. Ce qui représente 10 % dans les affaires jugées au cours du 1^{er} semestre 2019.

Dans les cours administratives d'appel, malgré une progression des entrées limitée à 2,5 % et une augmentation des sorties de 5,3 %, le taux de couverture reste inférieur à 100 % (97%). Comme dans les TA, la dégradation de cet indicateur se traduit par une augmentation du stock global de 1,6 % et des affaires en instance de plus de 24 mois de près de 300 dossiers. Cependant, la part de ces affaires au sein du stock total reste inférieure à 5 %.

Trois contentieux sont en hausse : le contentieux des étrangers, augmente de 6 %, le contentieux de l'urbanisme (+ 19 %) et le contentieux du travail (+ 1%). Trois contentieux sont en baisse, le contentieux fiscal (- 22 %), le contentieux de la fonction publique (- 2 %) et des marchés (- 21 %).

Le vice-président du Conseil d'Etat indique que ce bilan recèle des motifs d'inquiétude. L'année dernière, les contentieux avaient augmenté de manière similaire entre les TA et les CAA. Cette année l'augmentation est très dissemblable entre les TA et les cours.

L'explosion des saisines en urgence est constatée à tous les niveaux, y compris au Conseil d'Etat. Le Vice-Président a souligné que l'essentiel des débats avait désormais lieu lors des audiences de référés.

La deuxième préoccupation concerne le contentieux des étrangers qui touche plus particulièrement les juridictions du fond. Le Vice-Président a indiqué qu'il s'est ouvert de cette situation au Premier ministre dès lors que la situation est la même dans toutes les juridictions et ce malgré les efforts accomplis par les chefs de juridiction et les magistrats en terme d'organisation pour absorber cette charge de travail supplémentaire. Il considère que cette situation dépasse les juridictions administratives.

Selon le Vice-Président, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile a triplé de volume depuis 2016, le contentieux des étrangers s'est sophistiqué inutilement et artificiellement. Or l'efficacité de cette politique publique n'est absolument pas démontrée. **Le Premier ministre a en conséquence chargé le Conseil d'Etat le 31 juillet dernier d'une mission de simplification du contentieux des étrangers, y compris s'agissant des dispositions législatives. Le Président Stahl sera nommé à la tête d'un groupe de travail qui devra être « audacieux » et sera composé de chefs de juridictions et de magistrats. Les propositions de ce groupe de travail devront être rendues en mars prochain.** Au nombre des sujets qui devront être évoqués sont l'articulation des missions du JLD et du juge administratif, l'articulation des missions du juge de l'asile et du juge de l'éloignement, les missions et l'office du juge. Il n'est pas question de remettre en cause l'existence du juge spécialisé de l'asile.

Il existe de bonnes nouvelles en matière de médiation obligatoire. Pour Pôle emploi, les retours sont positifs, il y a eu un effet de tarissement devant les TA. Le taux de succès des médiations est égal 70 %. Dans les contentieux sociaux, seuls 6 départements sont concernés, ils ont mesuré 35 % de succès, il y a un recul dans ces 6 départements des

contentieux sociaux devant les juridictions administratives. S'agissant de la fonction publique territoriale, plus de 7 400 collectivités ont adhéré au dispositif.

Enfin le Vice-Président se pose désormais la question de l'attractivité du métier de juge administratif. Quelle sera la physionomie du métier du juge dans quelques années ?

Le SJA observe que la hausse des entrées nettes (+ 11,36 % en données nettes dans les TA et + 2,49 % en données nettes dans les cours administratives d'appel par rapport à 2018) est d'année en année de plus en plus préoccupante.

D'autant que cette hausse concerne essentiellement le contentieux des étrangers qui représente désormais 40 % des entrées dans les tribunaux et 50 % dans les cours ainsi que les contentieux sociaux, ce qui explique que les grandes juridictions soient plus impactées (Cergy, Nantes, Montreuil, Strasbourg par exemple).

En effet ce contentieux augmente encore de 20,90 % dans les TA soit un taux d'augmentation égal à celui de l'année dernière avec une forte augmentation des obligations de quitter le territoire français 3 mois (+ 17,43 %) et des obligations de quitter le territoire français 6 semaines (+ 7,28 %) et des requêtes normales (+ 20,78 %). On remarquera également les grandes disparités entre les tribunaux s'agissant des procédures 72 h et 96 h qui vont de - 72,41 % pour le TA de Dijon à + 144,58 % pour le TA de Besançon. De telles variations dans les chiffres **dont on a du mal à toujours saisir les causes** induisent nécessairement des difficultés organisationnelles tant au niveau des magistrats que des greffes. Cette grande hétérogénéité montre peut-être une absence de politique publique homogène sur tout le territoire national en matière d'éloignement et ne fait que renforcer le sentiment de grande lassitude voire d'inutilité des magistrats dans ce contentieux.

Les référés ont aussi connu une forte augmentation alors qu'ils mobilisent, dans l'urgence et au prix d'une désorganisation du travail collégial, les magistrats de première instance.

Ainsi les juridictions ont connu une tension accrue en matière de contentieux urgent, ce qui a alourdi le rythme des permanences.

Il n'est pas rare dans certaines juridictions d'avoir vu cet été les magistrats de permanence éloignement 72 heures et 96 heures avoir à traiter plus de 40 dossiers en une semaine de permanence. Les greffes des urgences sont également débordés.

Il appartient aux chefs de juridiction d'organiser, dans la concertation, des dispositifs de permanence équilibrés et supportables. Des organisations nouvelles peuvent voir le jour, comme par exemple la constitution de pôle des référés ou du contentieux de l'éloignement, avec des magistrats dédiés. Elles doivent également se faire dans la concertation. Elles doivent au surplus s'adapter constamment à l'évolution en volume parfois très contrastée des types de contentieux.

Le SJA souhaiterait également savoir si premier bilan a été dressé de la mise en œuvre des procédures issues de la dernière (et *nième*) réforme en droit des étrangers, notamment en ce qui concerne **le taux d'exécution des décisions**. Une très grande énergie et beaucoup de moyens humains et financiers sont dépensés par la juridiction

administrative dans ce contentieux, ce nécessairement au détriment des autres contentieux et il faudrait réellement s'interroger sur l'efficacité du dispositif mis en place sauf à déposer le bilan en la matière.

Le taux de couverture a sans surprise baissé dès lors que les recrutements ne sont pas à la hauteur des entrées. Il est passé de 102,34 % dans les TA en 2018 à 98,05 % en 2019. En revanche il a augmenté dans les cours administratives d'appel passant de 94,53 % à 97,09 %.

Le nombre des affaires traitées reste quant à lui tout à fait significatif puisque les tribunaux administratifs ont traité 113 168 dossiers au premier semestre soit 6,69 % de plus que sur le premier semestre 2018. Il en va de même pour les cours qui ont traité 17 836 affaires soit 5,28 % de plus qu'en 2018. La majeure partie de cette augmentation concerne les affaires traitées par un juge unique (+13,69 % dans les TA et + 14,21 % dans les CAA) et les affaires traitées par ordonnance (+ 3,84 % en TA et + 17,57 % en cour administrative d'appel).

Le nombre d'affaires traitées en formation collégiale n'est plus que de 35 % dans les TA soit le même que l'année passée. La croissance régulière des contentieux urgents et/ou à fort volume se traduit en effet par l'augmentation du juge unique et des ordonnances, tandis que la formation collégiale régresse. On voit donc se confirmer la part croissante du juge unique et des permanences dans la vie juridictionnelle. Le SJA le regrette vivement car il signe une transformation profonde du métier qui ne correspond pas à notre vision de la justice.

Face à cette évolution, il convient de veiller à maintenir le rôle central de la formation collégiale, qui doit rester le lieu naturel de l'échange d'expérience entre magistrats, de la formation des plus jeunes d'entre eux, et qui doit demeurer le point d'ancrage privilégié à la juridiction.

Vos représentants SJA s'inquiètent tout particulièrement de l'augmentation très importante cette année encore du nombre des ordonnances en cour administrative d'appel (+ 17,57 %), qui porte les affaires jugées par ordonnance à 39,7 % du total des affaires traitées par les CAA. Ces chiffres sont révélateurs d'un risque de recours excessif aux ordonnances à de pures fins statistiques.

Par ailleurs, malgré l'importante augmentation du nombre des entrées, le stock des affaires de plus de deux ans n'a augmenté que de 0,14 % dans les tribunaux et de 0,99 % dans les cours montrant que les efforts se poursuivent s'agissant de l'objectif qui a été assigné aux juridictions de réduire le stock des affaires anciennes. Toutefois, compte-tenu des très fortes entrées en 2018, les indicateurs nationaux et notamment celui qui vient d'être évoqué vont nécessairement se dégrader au cours de l'année 2020. Le SJA prévient d'ores et déjà qu'il n'acceptera aucune augmentation de la charge de travail et qu'il appartient au gestionnaire de prendre des mesures, notamment par des recrutements de magistrats, pour faire face aux augmentations massives des entrées que nous connaissons.

Ce nouveau et triste record maintient un niveau de pression très fort sur les juridictions dès lors que les marges de progression pour les sorties sont très faibles eu égard au contexte budgétaire contraint et à la limite atteinte par les moyens procéduraux permettant d'accélérer le traitement des litiges. **Le SJA note en outre que ces statistiques du premier semestre ne sont pas encore impactées par le gel des emplois de vacataires qui a eu lieu au deuxième semestre et qui aura nécessairement un impact négatif sur les sorties.**

Dans ce contexte l'aide à la décision est envisagée par le gestionnaire comme un outil permettant de faire face à la croissance et à l'évolution de la demande de justice. A ce titre le SJA souhaite que soit menée une réflexion commune sur la mission et l'organisation de l'aide à la décision. La création du statut de juristes assistants rend d'autant plus nécessaire une telle réflexion, qui prolongerait le rapport de la MIJA qui a dressé un état des lieux complet sur l'aide à la décision, mais sans avancer de perspectives ou de lignes directrices pour l'avenir.

Le SJA se satisfait de la disparition de la politique menée par certains chefs de juridiction, avec le soutien d'autres acteurs que le SJA, du « all you can eat » qui consiste à supprimer toute norme de référence. Comme il l'a déjà souligné l'année passée ce procédé est porteur à moyen et long termes de risques psycho-sociaux majeurs ou de désaffection pour le corps. L'enquête sur le climat social a montré qu'il existait d'ores et déjà un déséquilibre entre la vie professionnelle et la vie privée et familiale des magistrats. Il ne faut pas fragiliser la communauté de travail que constitue une juridiction. Elle a plus besoin de confiance et de soutien et d'objectifs partagés que d'impératifs statistiques manquant de réalisme.

Sans une réforme de simplification du droit des étrangers et sans l'allocation de moyens supplémentaires, le SJA craint l'essoufflement des magistrats qui malgré un investissement professionnel de plus en plus important voient que leur navire se remplit de plus en plus d'eau et que leurs efforts pour rester à la surface ne suffiront peut-être pas à empêcher le navire de couler.

En conclusion de cette discussion, le Vice-Président s'est interrogé sur la pertinence de rétablir le droit de timbre. Vos représentants ont souligné l'impact nul de cette éventuelle réforme en droit des étrangers, dès lors que les intéressés bénéficient de l'aide juridictionnelle.

Il a également indiqué que Télérecours citoyen facilite certes l'accès au juge (20 % des éligibles l'utilisent) mais s'est interrogé sur la perception et la conscience du citoyen de saisir une juridiction et non faire une démarche administrative en ligne.

V. Situations individuelles :

Les demandes de maintien en disponibilité de MM. Pilczer et Poulain recueillent un avis favorable.

La demande de mise en disponibilité de Mme Steinmetz-Schies est acceptée.

La demande de maintien en activité au-delà de la limite d'âge de M. Chemin recueille un avis favorable. Il sera affecté au tribunal administratif de Bordeaux.

VI. Questions diverses :

- Présentation de la Charte des formations en juridiction

Il s'agit de développer les formations en juridiction et cette charte a pour but de faciliter les organisations des formations sur site. Elle a fait l'objet d'un travail collaboratif.

- Information sur la constitution de deux groupes de travail

Le secrétaire général a informé le CSTACAA de la constitution de deux groupes de travail :

- l'un relatif à la désignation et à la rémunération des interprètes, présidée par Mme Carthé-Mazères, présidente du tribunal administratif de Toulouse ; le rapport devra être rendu avant le 31 octobre 2019.
- l'autre relatif au projet de juridiction, présidé par M. Duchon-Doris, président du tribunal administratif de Paris qui remettra son rapport le 30 novembre 2019.

Le SJA a demandé quelles étaient les suites données aux deux groupes de travail présidés par les président Gazagnes et Massias. Le secrétaire général a prévu de faire le point avec les organisations syndicales lors d'une prochaine réunion de dialogue social et évoquera le point en CSTACAA d'ici la fin de l'année.

- Information sur les réintégrations

Le CSTACAA a été informé de la réintégration de Mme Dyèvre au TA de Marseille à compter du 1er septembre 2019.