



USMA
Union Syndicale
des Magistrats Administratifs

**CONSEIL SUPÉRIEUR DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS
ET COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL**

* * * * *

**Réunion du lundi 29 mars 2021
à 14h30**

* * *

I. Examen pour avis d'un projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire

Le garde des sceaux, ministre de la justice, a saisi le CSTA d'une demande d'avis portant sur certaines dispositions du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire. Ce texte comporte 37 articles organisés autour de six titres :

- Dispositions relatives à l'enregistrement et la diffusion des audiences
- Dispositions améliorant le déroulement des procédures pénales
- Du service public pénitentiaire
- Simplifications procédurales
- Renforcer la confiance du public dans l'action des professionnels du droit
- Dispositions diverses et transitoires

Titre Ier - Dispositions relatives à l'enregistrement et la diffusion des audiences

L'article 1^{er} insère un nouvel article 38 quater dans la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse qui porte une atteinte majeure au principe d'interdiction d'enregistrer ou de diffuser des audiences.

Actuellement, l'article 38 ter prévoit que :

« Dès l'ouverture de l'audience des juridictions administratives ou judiciaires, l'emploi de tout appareil permettant d'enregistrer, de fixer ou de transmettre la parole ou l'image est interdit. Le président fait procéder à la saisie de tout appareil et du support de la parole ou de l'image utilisés en violation de cette interdiction ».

L'alinéa suivant permet seulement de prendre quelques vues de la salle d'audience avant le début des débats, sur autorisation du président et avec l'accord des parties.

Les dérogations sont très rares : enregistrement audiovisuel pour la constitution d'archives historiques de la justice prévu par l'article L. 221-1 du code du patrimoine ou enregistrement sonore des débats devant la cour d'assises prévu par l'article 308 du code de procédure pénale.

Le **projet de loi vient complètement bouleverser le droit de captation et de diffusion** existant en prévoyant que : *« l'enregistrement sonore ou audiovisuel des audiences peut être autorisé pour un motif d'intérêt public en vue de sa diffusion »*.

Le gouvernement justifie cette mesure par une amélioration de la connaissance par nos concitoyens des missions et du fonctionnement de la justice.

L'exemple avancé est celui du Conseil constitutionnel mais il n'est guère transposable aux TA et CAA. Si on peut concevoir l'utilité d'enregistrer de grands procès ou quelques audiences de référés au CE, on voit mal l'intérêt pour les TA et CAA sachant que dans la majorité des cas l'administration n'est pas présente.

Surtout, l'USMA a souligné que la **notion de « motif d'intérêt public » est particulièrement large et permettrait que les captations deviennent le principe.**

En outre, si un décret en Conseil d'Etat doit venir préciser les dispositions de cet article, le dispositif est à ce stade très incertain.

On ne sait qui pourrait demander cet enregistrement, qui prendrait la décision, si elle serait susceptible de recours...

Le texte prévoit que, pour les audiences publiques, l'accord des parties au procès comme des personnes filmées ne sera recueilli ni lors de l'enregistrement, ni lors de la diffusion. En revanche et sauf accord préalable écrit, les éléments d'identification des personnes enregistrées seront occultés avant diffusion.

L'USMA s'interroge également sur les modalités pratiques : toutes les salles d'audience vont-elles se trouver équiper pour captation ? Qui assurera la conservation ? Accessoirement, nous avons aussi interrogé les représentants du gouvernement sur le coût de cette mesure.

L'USMA regrette le bouleversement auquel cette mesure peut conduire. Nous sommes résolument opposés à la transformation de nos salles d'audience en théâtre avec les risques d'une justice spectacle. Le garde-fou est bien réduit et délicat à manier qui prévoit seulement que les *« modalités de l'enregistrement ne doivent porter atteinte ni au bon déroulement de la procédure ou des débats ni au libre exercice de leurs droits par les parties et les personnes enregistrées. Le président de l'audience peut, à tout moment, suspendre ou arrêter l'enregistrement pour l'un de ces motifs »*.

Quant à la diffusion, la seule condition posée est que le litige ait donné lieu à une décision définitive. Seules les audiences publiques de la Cour de cassation et du Conseil d'État peuvent, après recueil préalable de l'avis des parties, être diffusées en direct.

Ni l'imprécis motif d'intérêt public, ni l'objectif allégué qui ne convainc guère, ne justifient que l'on contraigne les magistrats à être filmés ou enregistrés dans l'exercice de leurs fonctions sans aucune précision sur le dispositif. Ne se satisfaisant pas de l'avis réservé proposé par le service, qui souhaite notamment des précisions quant au « motif d'intérêt public » et une expérimentation préalable avant pérennisation, l'USMA a voté contre ces dispositions.

Titre II Dispositions améliorant le déroulement des procédures pénales

L'article 7 prévoit à titre expérimental la participation d'un avocat honoraire dans la composition de la cour d'assises ou de la cour criminelle. Parmi les incompatibilités, il est prévu l'impossibilité pour un avocat honoraire membre du CE ou magistrat

administratif d'être désigné pour participer à ces compositions.

Cette incompatibilité est dans la lignée de celle interdisant à des magistrats administratifs d'être désignés en qualité de juré d'assises (article 257 du code de la procédure pénale).

L'USMA a voté pour.

Le CSTA a émis un avis favorable

Titre III - Du service public pénitentiaire

Les articles 11 et 12 créent un contrat d'emploi pénitentiaire en lieu et place de l'acte unilatéral d'engagement qui reliait jusque-là la personne détenue à l'administration pénitentiaire.

Ce n'est que si le travail du détenu est réalisé exclusivement à l'extérieur du domaine pénitentiaire que le contrat de travail se trouverait régi par le code du travail.

Dans tous les autres cas et y compris lorsque le contrat lie le détenu à un employeur privé dans les ateliers de l'établissement pénitentiaire (ce qui représenterait actuellement environ 40 % du travail en détention), il est prévu un bloc de compétence du juge administratif pour connaître des litiges liés à l'exécution de ce contrat d'emploi pénitentiaire.

En outre, sera annexé à ce contrat une convention tripartite incluant l'administration pénitentiaire concernant les obligations de chacune des parties notamment les règles applicables en matière de sécurité. Cette imbrication d'actes contractuels laisse présager des difficultés contentieuses.

Enfin, une fois que la personne détenue a été classée au travail, il revient au chef d'établissement d'organiser des entretiens entre la personne détenue et les donneurs d'ordre intéressés. A l'issue de ces entretiens, le chef d'établissement décide d'affecter ou non la personne détenue sur un emploi. Le projet de texte précise que « le refus d'affectation ne constitue pas une décision faisant grief susceptible de recours ». Lorsque le choix de l'opérateur économique ne pourra être respecté pour un motif judiciaire ou sécuritaire une procédure spécifique pourra être engagée. On ne peut toutefois exclure qu'il y ait un recours possible contre le refus d'affectation qui soit ouvert au donneur d'ordre.

Il est délicat de prévoir l'impact de ce nouveau contentieux. Les tribunaux ont jugé en 2019, 38 dossiers liés aux déclassements ou pertes d'emploi et 178 dossiers liés à la rémunération. En 2020, le nombre s'élève à 32 pour le déclassement et 530 pour la rémunération.

Si l'on peut craindre que cette réforme génère un contentieux complexe, son objectif de permettre un accès élargi au travail pour les détenus, les précisions du gouvernement quant à la fin programmée du contentieux relatif à la rémunération et l'ampleur modeste du contentieux existant ont conduit l'USMA à s'abstenir sur ce dispositif.

Le CSTA a émis un avis réservé

Titre IV - Simplifications procédurales

L'**article 17** allonge la durée de l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire dans certains litiges de la fonction publique et litiges sociaux.

Le titre du IV de l'article 5 de la loi 2016-1547 prévoit que cette expérimentation prendra fin au plus tard le 31 décembre 2021. Il apparaît nécessaire au gouvernement, pour permettre un bilan complet et efficace de cette expérimentation, de la prolonger d'un an, jusqu'au 31 décembre 2022.

L'USMA a voté en faveur de la prolongation de l'expérimentation.

Le CSTA a émis un avis favorable

L'**article 18** modifie l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation afin d'accélérer le traitement des dossiers des justiciables bénéficiant d'une décision les reconnaissant prioritaires pour être logés d'urgence et n'ayant pas reçu de proposition adaptée. Il s'agit de pérenniser le dispositif actuel mis en place pendant l'état d'urgence sanitaire.

L'USMA l'a déjà dit, elle est défavorable à la procédure de DALO injonction. Cette procédure mobilise les magistrats et les greffes inutilement au regard de la portée du jugement et elle est source d'incompréhension pour les demandeurs qui bénéficient pas de l'injonction. La CEDH a également critiqué cette procédure et le gouvernement serait plus qu'avisé de supprimer cette procédure qui ne garantit en rien un droit à un logement opposable.

Lors de ce CSTA, et comme un moindre mal, l'USMA ne peut qu'approuver la pérennisation de ce dispositif d'ordonnance qu'elle a demandé lors de l'examen des lois adaptant la procédure administrative pendant l'état d'état d'urgence sanitaire.

Le CSTA a émis un avis favorable

Titre VI- Dispositions diverses et transitoires

L'**article 30** modifie l'article L. 761-1 du CJA, comme les dispositions applicables devant les juridictions civiles et pénales. La deuxième phrase de l'article L. 761-1 du CJA serait ainsi complétée (italique) : « *Les parties peuvent produire les justificatifs des sommes qu'elles demandent et le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée* ».

Ce texte est présenté comme permettant aux parties de produire les justificatifs des sommes qu'elles demandent. Cependant, rien ne l'empêche à ce jour. On pourrait, en revanche, comprendre de la nouvelle formulation textuelle qu'il appartiendra au juge qui ne fait pas droit à la demande justifiée de motiver sur l'équité ou la situation économique de la partie condamnée. La représentante du gouvernement confirme que tel n'est pas l'objectif de cet ajout.

L'USMA demande que l'ajout ne soit pas corrélé au texte existant par un « et » mais se termine par un point, la phrase évoquant l'équité et la situation économique venant ensuite de façon distincte.

L'USMA redoute également l'allongement des débats, notamment en audience, sur le montant exact des frais irrépétibles et le développement d'un contentieux spécifique. En effet, le recours est possible (CE, 25 octobre 1996, Société d'économie mixte d'aménagement de Gennevilliers et autre, 137361) et il peut même s'agir de la seule question posée.

L'USMA a émis un favorable sous réserve des précisions apportées.

Le CSTA a émis un avis favorable en invitant à séparer l'ajout des dispositions existantes par un point et à rappeler le pouvoir d'appréciation du juge en la matière.

II. Information sur l'arrêté pris pour l'application du décret n° 2020-797 du 29 juin 2020 relatif à la mise à la disposition du public des décisions des juridictions judiciaires et administratives

Dans sa décision N° 429956 du 21 janvier 2021, le CE a enjoint au ministre de la justice de prendre dans un délai de trois mois l'arrêté prévu à l'article 9 du décret n° 2020-797 du 29 juin 2020.

Le projet d'arrêté en conséquence soumis au CSTA prévoit que la mise à disposition des décisions des juridictions administratives se fera au plus tard le 30 septembre 2021 pour le Conseil d'Etat, le 31 mars 2022 pour les cours administratives d'appel et le 30 juin 2022 pour les tribunaux administratifs.

Ce calendrier n'appelle pas de remarques particulières de l'USMA si ce n'est que plusieurs questions demeurent sans réponse à ce stade.

L'USMA souhaite ainsi savoir si les données seront versées de façon à être indexables par des moteurs de recherche, ce qui faciliterait encore les collectes d'informations sur les justiciables et mettraient les noms des magistrats et auxiliaires de justice directement en ligne.

Nous rappelons l'avis de la CNIL selon lequel « *la publication massive de données à caractère personnel a naturellement pour effet d'augmenter les risques potentiels pour les personnes concernées, lesquels peuvent être amplifiés en particulier lorsque ces données font l'objet d'indexation par des moteurs de recherche externes (...)* ».

Il nous a été répondu que cette question d'indexation par un moteur de recherche extérieur devait encore être examinée.