

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

\* \* \* \* \*

*Réunion du mardi 13 octobre 2020  
à 9 heures 30*

\* \* \*

**Le compte rendu est présenté selon le schéma suivant :**

Teneur de la demande d'avis (en caractères normaux)

**Avis de l'USMA (éventuellement, en gras)**

Position du CSTACAA encadré

### **I. Approbation des procès-verbaux de la séance du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel du 22 septembre 2020 :**

Le procès-verbal a été approuvé sous réserve des modifications demandées par l'USMA.

### **II. Examen pour avis d'un décret pris pour l'application de l'article 102 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 portant suppression ou allègement de la participation de magistrats de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif au sein de certaines commissions administratives :**

Les membres du Conseil d'Etat sont remplacés par des membres de la juridiction administrative pour siéger à la commission nationale de l'examen du respect des obligations de réalisation de logements sociaux (1 personne), à la commission consultative des trésors nationaux (1 personne qui préside), la commission nationale d'agrément pour les associations (1 personne), le comité consultatif du crédit d'impôt pour dépenses de recherche (1 personne qui préside) et la commission nationale des accidents médicaux (1 personne). Ces remplacements sont toutefois la conséquence de la disposition législative et le CSTA a, sur les dispositions du décret, une marge de manœuvre très réduite.

L'USMA constate que la suppression ou l'allègement prévu ne bénéficie aucunement aux magistrats des TA et CAA qui se voient au contraire transférer une charge. Nous avons plaidé pour une réévaluation de certaines rémunérations de la présidence de ces commissions.

L'USMA ne peut y voir qu'un motif de satisfaction. Au vu de l'intitulé du décret, le pouvoir exécutif estime que les membres du Conseil d'Etat sont des magistrats de l'ordre administratif. L'unité réelle de notre ordre juridique est donc en marche.

Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel a donné un avis favorable à ce projet de décret.

### **III. Examen pour avis du projet de décret portant expérimentation au Conseil d'Etat des procédures d'instruction orale et d'audience d'instruction et modifiant le code de justice administrative**

Le projet de décret comporte deux volets : l'un concerne l'oralité devant le Conseil d'Etat et la prise de parole des avocats, transmis pour information au CSTA, l'autre prévoit une mise à disposition des jugements au greffe dans les TA et CAA à la place d'une lecture.

Le CE va expérimenter pendant de dix-huit mois une instruction orale pour compléter l'instruction écrite. Il a été constaté que la procédure d'enquête à la barre est trop contraignante. Le décret fixe les modalités pour tenir une séance orale d'instruction ou une audience d'instruction. Le dispositif sera évalué avant une pérennisation.

L'USMA indique que toute extension devant les TA et les CAA devra être précédée d'une expérimentation propre, les contraintes n'étant évidemment pas les mêmes entre le Conseil d'Etat et les autres juridictions administratives. Le Vice-Président du Conseil d'Etat a précisé que les dispositions sont très spécifiques au Conseil d'Etat et n'appellent pas nécessairement une généralisation dès lors que l'oralité est déjà très présente devant les autres juridictions administratives.

Le projet aligne le cours de la séance publique au Conseil d'Etat sur celui des audiences devant les TA et CAA en prévoyant une seule prise de parole des avocats au Conseil d'Etat, après le prononcé des conclusions du rapporteur public.

Dans la pratique, l'inversion de la prise de parole en audience est perçue de façon très positive par les collègues et renforce le débat contradictoire. L'USMA ne peut qu'approuver cet alignement au Conseil d'Etat.

S'agissant des TA et CAA, le projet modifie les articles R. 741-1 et R. 742-6 du CJA. Il prévoit que le prononcé des décisions de justice se fera désormais par une mise à disposition au greffe et non plus par une lecture en audience publique. Il reprend à ce titre l'article 11 de l'ordonnance n°2020-305 adaptant la procédure pendant l'état d'urgence sanitaire.

L'USMA s'était opposée fermement à ce que cette disposition ne soit transmise que dans le cadre des questions diverses. Les deux organisations syndicales estiment indispensable une saisine pour avis du CSTA s'agissant d'une question relative à l'organisation et au fonctionnement des juridictions administratives ayant une incidence significative (article L. 232-3 du CJA et CE (25 mars 2020, SJA et USMA, 427737).

Outre les conséquences techniques et rédactionnelles, cet article introduit une modification profonde. Pour bien s'en rendre compte, il suffit de constater que nous allons procéder, en théorie, à une évolution dans la conduite et la tenue des audiences. Elles ne commenceront plus par "les jugements de la précédente audience sont lus" ou autre formule associée. Toutefois de l'avis général, cette pratique avait tendance à disparaître naturellement.

L'USMA note avec satisfaction que cette disposition a été finalement présentée pour qu'elle soit examinée à l'ordre du jour. Son oraison méritait une saisine du CSTA.

Il n'y a pas d'obstacle juridique à cette modification.

Par une décision du 4 octobre 2019, n°424265, le Conseil d'Etat, après avoir cité l'article L10 du CJA « Les jugements sont publics » et l'article R. 741-1 du même code indique qu'il « résulte de ces dispositions que les décisions juridictionnelles auxquelles elles s'appliquent sont rendues publiques par une lecture en audience publique ». Il censure l'arrêt de la CAA pour l'absence de lecture en audience publique.

Les conclusions du rapporteur public, M. Raphaël Chambon, sont très intéressantes. Il

rappelle la jurisprudence de la CEDH qui indique que la décision peut passer par d'autres modalités que la lecture publique mais celle-ci s'impose lorsque le libre accès de chacun au texte intégral de la décision n'est pas organisé.

Il n'y a donc pas d'obstacles conventionnels à la disposition ni d'ailleurs constitutionnels et ce même si le Conseil constitutionnel a récemment reconnu pour la première fois un principe constitutionnel de publicité des audiences devant les juridictions civiles et administrative (Décision 2019-778 DC du 21 mars 2019).

Et le RP d'ajouter « La publicité de la décision au sens de l'article 6 § 1 peut donc être assurée soit par une lecture en séance publique soit par une mesure équivalente. Mais lorsque la formalité d'une lecture en séance publique est prévue par un texte, vous la considérez comme substantielle (Section, 8 janvier 1982, Serban, p. 8). Or les textes régissant la grande majorité des juridictions administratives imposent une lecture de leurs décisions en audience publique ».

Il y a une opportunité pratique à le faire. L'USMA, auditionnée par le Sénat, avait préconisé son maintien hors de l'état d'urgence. Nous ne pouvons que nous en satisfaire.

#### **IV. Examen pour avis des lignes directrices de gestion relatives des membres du corps des TA et CAA**

L'article 18 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 relative à la fonction publique de l'Etat (FPE), modifié par l'article 30 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, prévoit que l'autorité compétente édicte des lignes directrices de gestion en matière de mobilité mais également de promotion et de valorisation des parcours.

Les articles 1 à 12 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 précisent les modes d'élaboration et les critères de ces lignes directrices dans la FPE et prévoient la réalisation d'un bilan annuel.

Le CSTA étant compétent pour établir tableaux d'avancement et listes d'aptitude et émettre un avis sur les mutations (article L. 232-1 du CJA), les lignes directrices renvoient aux orientations du CSTA sur ces points.

Même si le décret prévoit une simple consultation du CSTA, l'USMA aurait souhaité que l'élaboration de ces lignes soit l'occasion d'un débat en amont plus important avec les organisations syndicales. Le projet présenté et fixant ces lignes directrices pour trois ans a été adressé aux organisations syndicales le 18 septembre 2020 pour des observations avant le 30 septembre. Nous espérons qu'il y aura une concertation plus importante lors des révisions, voire au moment des évaluations annuelles.

L'USMA a demandé et obtenu un vote distinct sur chaque type de « lignes directrices ».

- Lignes directrices de gestion relatives à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines

L'USMA se réjouit du maintien d'une politique de recrutement diversifiée préconisée. Elle regrette cependant que le gestionnaire ne s'engage pas à maintenir la répartition actuelle des recrutements. Elle demande donc qu'il soit ajouté que le concours reste la voie de recrutement principal. Aucun obstacle et en particulier l'état d'avancement des conséquences à tirer du rapport Thiriez ne s'oppose à une telle précision.

Le projet des lignes directrices sera amendé afin de confirmer l'engagement du Conseil d'Etat en faveur de ce mode de recrutement.

L'USMA s'étonne de l'absence d'un volet relatif à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Il semble utile d'introduire les outils de pilotage pluriannuel des RH.

A cet égard, le gestionnaire aurait pu présenter une évaluation chiffrée prévisionnelle des

besoins en magistrat dans les trois années à venir, dès lors qu'il dispose d'un historique des entrées et des recrutements, d'une pyramide des âges, des perspectives de départs en retraite et une structure de chambre souhaitée à deux rapporteurs (ce que nous soutenons fortement). Nous souhaitons notamment voir apparaître les perspectives chiffrées de créations de postes de présidents. Le secrétariat général a indiqué qu'un effort serait fait sur ce point.

L'USMA se satisfait de la réintroduction à sa demande de la référence à l'article L234-2-2 du CJA qui constitue la disposition encadrant la mobilité dans l'avancement au grade de président.

Nous approuvons également le volet lutte contre les discriminations, promotion de la diversité et de l'égalité professionnelle.

L'USMA regrette en revanche un contenu peu ambitieux des lignes directrices sur la santé et la qualité de vie au travail. Il n'est prévu aucune amélioration de l'existant alors que la charge de travail croissant et le stress et les tensions qu'elles suscitent nous semble trouver une traduction dans le nombre de jours de congés de maladie ordinaire des magistrats passé de 200 en 2016, à 236 en 2017, 279 en 2018 et 307 en 2019. Cette augmentation spectaculaire ne reflète malheureusement pas une augmentation de l'effectif et ses causes méritent d'être analysées.

Ainsi, la simple assertion selon laquelle il incombe aux chefs de juridiction de fixer aux magistrats des objectifs tenant compte des moyens, de leurs fonctions et de leur expérience n'offre aucune protection alors même que les objectifs assignés par le gestionnaire sont de couvrir des entrées toujours croissantes à effectif quasi constant.

En outre, dans ce document, la prévention des risques psychosociaux est fondée, d'une part, sur une sensibilisation des chefs de juridiction par le département des politiques sociales et des conditions de travail et, d'autre part, sur l'expérimentation d'une cellule d'écoute. Si l'USMA a toujours appelée de ses vœux une telle cellule d'écoute, ses modalités de mises en œuvre, impliquant un recueil de la parole sans aucune charte et par une équipe incluant la DRH et la MIJA, laissent craindre une efficacité très relative. Un bilan sera dressé en mars 2021.

La politique de santé au travail se fonde largement sur un réseau d'assistants de prévention hétérogène dans sa composition et pour lesquels il n'est pas prévu d'autre formation qu'un partage d'expériences dans le cadre d'une réunion annuelle de deux jours organisée par le département des politiques sociales et des conditions de travail. S'ils étaient 77% à s'y rendre en 2019, ces échanges ne sont pas suffisants. Les lignes directrices leur font pourtant grand crédit qui prévoient qu'ils assistent les chefs de juridiction afin d'évaluer la sécurité des bâtiments ou encore l'ergonomie des postes de travail, enjeu majeur au vu de la nature de nos activités.

Là également, le secrétariat a indiqué qu'il y a matière à développer et à améliorer.

Le rôle du CHSCT doit aussi être réaffirmé et renforcé et ses attributions clarifiées. Une telle réflexion aurait toute sa place dans des lignes directrices de gestion.

Par ailleurs, l'USMA regrette l'absence de la prise en compte de la prévention du harcèlement moral qui diffère des risques psychosociaux. Il s'agit aujourd'hui d'un sujet tabou et malheureusement beaucoup plus répandu que le gestionnaire ne peut le percevoir. L'élaboration de ces lignes directrices devrait conduire à une réflexion de fond sur le sujet.

Le projet de lignes directrices tiendra compte de cette remarque.

Enfin, le thème de la qualité de vie au travail, évoqué par les lignes directrices, ne se limite pas à la prévention des situations les plus dramatiques, elle constitue une démarche positive de prise en compte du bien être dans chacune des décisions. Elle suppose un **renversement complet de paradigme de gestion : d'obtenir le plus décisions sans que des incidents ne soient connus à créer les conditions d'un travail harmonieux**. Cette démarche est loin de nuire à la « productivité », elle économise pertes d'énergie et jours d'arrêt de maladie.

En ce sens, l'USMA rappelle la nécessité d'expérimenter le projet porté par deux collègues de « coach interne » pouvant assurer des formations et participer à dénouer des situations délicates. Leur approche de formation serait complémentaire de celle, plus administrative, du département des politiques sociales et des conditions de travail. Cette initiative, innovante bien qu'elle existe par ailleurs, est économique, adaptée et de plus en plus nécessaire.

Sur l'accompagnement des magistrats dans la construction de leur parcours professionnel, L'USMA ne peut qu'approuver les pistes de confier des fonctions d'encadrement aux premiers conseillers qui souhaitent embrasser les fonctions de président : présidence d'audiences collégiales et encadrement de pôles d'aide à la décision.

**Au regard des amendements acceptés en séance, l'USMA vote en faveur de ces lignes directrices.**

- Lignes directrices de gestion relatives aux orientations générales en matière de mobilité

**Si l'USMA regrette principalement le manque d'ambition des lignes directrices précédente, elle ne peut que s'opposer fermement à leur contenu en matière de mobilité.**

Les lignes directrices dressent le parcours idéal du magistrat promouvable au grade de président qui doit avoir changé régulièrement de fonctions et de matières (ce que la nouvelle grille d'évaluation ne favorise guère), avoir exercé en cour d'appel (mais la mobilité en cour est pénalisée) et exercé une, voire deux mobilités en administration, en ayant eu des fonctions d'encadrement prioritairement (malgré les difficultés à effectuer une mobilité en province).

En ce sens, il est envisagé « *Des modules consacrés à l'encadrement pourraient être mis en place dès la formation initiale pour sensibiliser [les magistrats] à l'intérêt qu'il y a à construire leur parcours professionnel dans et hors des juridictions de manière à privilégier les carrières diversifiées (...)* ».

Cette vision du métier écorne le principe d'inamovibilité, elle est contraire à une magistrature de carrière et présente un risque d'atteinte à l'impartialité. Pourquoi importer vers les TA et CAA un modèle qui pose problème par rapport à tous les standards européens en matière de justice... alors qu'en plus ce n'est pas réaliste ?

Alors que les lignes directrices renvoient aux orientations du CSTA, la seule orientation explicitement reprise dans ce document est précisément celle que l'USMA a contesté au contentieux, à savoir la **priorité pouvant être donnée pour la promotion au grade de président en fonction de la mobilité réalisée**.

Pour mémoire, il est prévu, à mérite égal, d'une part, que les magistrats ayant effectué leur mobilité statutaire puissent primer ceux affectés pendant trois ans en cour administrative d'appel et, d'autre part, que parmi les mobilités statutaires, une prime puisse être donnée à celles « *comportant des responsabilités d'encadrement* ». Or il n'appartient pas au CSTA, par des orientations ou des lignes directrices de modifier ou d'interpréter contrairement à la loi les dispositions de l'article L. 234-2-2 du CJA.

Le parcours idéal, presque idyllique, imaginé pénalise indûment les magistrats exerçant en

province et les femmes qui seront plus nombreuses à renoncer à leur avancement si elles ne sont pas mobiles. Même si nous notons la mise en place d'un accompagnement renforcé, celui-ci n'est pas suffisant.

L'USMA ne comprend pas, dans un contexte de croissance continue du contentieux sans recrutement, que le gestionnaire contraigne les magistrats à de tels parcours.

**L'USMA s'oppose fermement à cette ligne directrice comme nous avons contesté l'orientation correspondante dans la doctrine du CSTA.**

**L'USMA émet un avis défavorable aux lignes de gestion relatives aux orientations générales en matière de mobilité.**

- Lignes directrices de gestion relatives aux orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels

L'USMA a déjà eu lors du précédent CSTA à se prononcer sur le cycle de préparation aux fonctions de chef de juridiction.

L'USMA a déjà également fait part de certains dysfonctionnements sur le nouveau formulaire d'évaluation.

**Les lignes directrices se contentant à des renvois pour la plupart du temps, l'USMA s'abstient dans le cadre du vote de ces lignes directrices.**

Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel a donné un avis favorable à ces trois lignes de gestion.

## **V. Examen pour avis des demandes de détachement dans les TA et dans la CCSP**

Voir CR transmis par courriel

## **VI. Présentation du rapport d'activité septembre 2019 - juillet 2020 du conseil supérieur des TA et des CAA**

Cet exercice annuel est toujours très intéressant.

Ce rapport retrace l'activité consultative du CSTA auquel 14 textes ont été soumis pour avis. L'annexe 3 recense les suites données à ces avis.

La partie VI relative à la gestion de la carrière des magistrats analyse les inscriptions sur les listes d'aptitude : le nombre de candidats, d'inscrits, l'âge et l'ancienneté dans le corps des trois personnes ayant accédé au 6<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> échelon du grade de président cette année, l'analyse du service sur les choix de promotion au 5<sup>ème</sup> échelon des présidents ayant moins de 6 ans d'ancienneté.

L'analyse porte également sur les tableaux d'avancement au grade de premier conseiller et de président ainsi que sur le recrutement des magistrats et les mouvements de mutation.

A ce titre, le rapport indique que 416 magistrats remplissaient les conditions statutaires pour être promus au grade de président. Hors réinscriptions, 201 magistrats bénéficiaient d'un avis favorable de leur chef de juridiction ou de l'autorité hiérarchique dont ils dépendaient.

Pour la première fois, le projet de tableau d'avancement a été présenté aux membres du Conseil supérieur préalablement à sa séance. Les échanges qui ont eu lieu à cette occasion ont conduit à modifier le classement proposé pour 4 magistrats.

36 postes de président étant vacants ou susceptibles de le devenir en 2020, le Conseil

supérieur a décidé d'inscrire au tableau d'avancement au grade de président 51 noms (49 en 2019).

Déduction faite des réinscriptions, le Conseil supérieur a inscrit 41 magistrats recrutés de 1998 à 2009. Cette sélection s'est écartée du rang de classement qui avait été attribué par les chefs de juridiction à certains magistrats à cinq reprises.

Nous vous invitons à lire ce rapport qui sera publié sur l'intranet.

## **VII. Situations individuelles :**

Voir CR transmis par courriel