



USMA
Union Syndicale
des Magistrats Administratifs

**Position de l'USMA au CSTACAA et résultat du sondage
Examen pour avis d'un projet d'ordonnance portant réforme de
l'encadrement supérieur de la fonction publique**

* * *

Monsieur le président,

Mesdames et messieurs les membres du CSTACAA, et j'insiste sur les Tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, nous devons aujourd'hui donner notre avis sur le projet d'ordonnance portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat, en particulier ses articles 8 et 10.

Madame / monsieur les commissaires du gouvernement,

« *Ce texte ne devait pas nous concerner et il n'est pas dirigé contre nous* », c'est ce que nous avons pu entendre à plusieurs reprises.

Nous ne reviendrons pas sur la méthode qui a conduit à ce que nous ayons connaissance de ce texte le 30 avril pour un CSTA aujourd'hui et le sentiment d'un flou malheureusement non artistique qui a présidé à la rédaction des dernières lignes de ce texte. Juste un mot pour dire qu'il est tout de même plus que regrettable que les organisations syndicales des magistrats administratifs n'aient pas été associées à ce texte, si ce n'est que très tardivement et sans réel succès tant le projet semblait encore à écrire mais en même temps tout ficelé.

L'ENA se transforme en ISP et certains grands corps disparaissent. Il ne nous appartient pas de commenter cette volonté politique. Il est toutefois plus que tentant de souligner que le Conseil d'Etat doit son salut, pour ne pas voir sa disparition ou sa profonde mutation, à son rôle de juge administratif suprême et ses fonctions juridictionnelles. Or l'USMA relève tout de même que si le gestionnaire n'est pas à l'origine de cette réforme, il en a négocié seul les termes pour la juridiction administrative. Jamais les organisations syndicales de magistrats des TA et CAA n'ont été informées du risque que le corps se voie imposer une double mobilité ou la disparition de la mobilité en CAA. Or, le positionnement du gestionnaire en faveur des mobilités à travers les lignes directrices laisse à penser, très au-delà des adhérents de l'USMA, qu'il s'accommode d'une telle obligation dont le corps ne veut pas pour de multiples raisons.

Ce texte ne devait pas nous concerner et pourtant l'article 8 qui modifie le code de la justice administrative est long de 5 pages sur 19 que fait le projet. En y ajoutant les dispositions modifiant le code des juridictions financières et qui concernent nos collègues, de 6 pages, voici un texte qui touche pour 11 pages sur 19 à des juridictions.

Ce texte ne devait pas être dirigé contre nous et pourtant il modifie le mode de recrutement mais surtout profondément le déroulement de nos carrières avec des incidences dont aucune étude d'impact n'est venue examiner les conséquences.

Les collègues ont conscience des risques et ils ne s'y trompent pas. L'USMA a souhaité leur donner la parole. Nous remercions les collègues de leur mobilisation dans des conditions très particulières au regard des délais très contraints. 580 magistrats ont répondu à au moins une question (voir les résultats en fin de ce document). Nous en avons posé six, dont voici les cinq premières :

Que pensez-vous de la double obligation de mobilité prévue par la réforme ?

559 magistrats ont répondu : Elle est acceptable pour 38% et inacceptable pour 62%.

La suppression de la possibilité d'une mobilité en CAA. Etes-vous favorable à cette mesure ?

554 magistrats ont répondu. 40% sont favorables et 60% sont défavorables.

Pour l'USMA, les risques de cette nouvelle mobilité sont les suivants. Les partagez-vous ? (QCM)

580 participants. 46 ne voient aucun risque (8%). Voici la liste de risques dans l'ordre croissant :

Risques accrus de complaisance à l'égard de l'administration (29%)

Changement de la physionomie et de l'encadrement du corps (33%)

Diminution de l'indépendance (35%)

Inégalité hommes/femmes (40%)

Désorganisation des juridictions (46%)

Blocage de carrière au grade de premier conseiller faute de mobilité (53%)

Blocage de carrière au grade de conseiller faute de mobilité (56%)

Inégalité de carrière province/Ile de France (82%)

Le cloisonnement entre les corps (TA/CAA-CE) n'évolue que très marginalement malgré la réforme. 573 magistrats se sont exprimés.

Vous souhaitez qu'une mobilité au CE soit prévue (40%).

Vous souhaitez une fusion des corps TA/CAA – CE (59%)

La sortie ISP pour le CE devrait prévoir un passage en TA/CAA (64%)

Sans opinion (10%)

Enfin, mais cela est cardinal pour la compréhension, 569 ont répondu à la question suivante :

Vous sentez vous plus ?

Magistrat administratif de carrière (73%)

Haut fonctionnaire investi de missions juridictionnelles (17%)

Ne souhaite pas se prononcer (10%)

Quels enseignements pouvons-nous tirer de ces éléments ainsi que des débats très intéressants en commentaires ?

Les collègues sont magistrats. Comme le sondage sur la robe l'avait montré, ils exercent ce métier et se perçoivent ainsi. Ils sont inquiets de constater que cette réalité, déjà insuffisamment garantie sur le plan juridique, n'est pas prise en compte par cette réforme. Ce texte constitue même un retour en arrière dangereux dans le sens souhaité par le CE pour des raisons qui lui sont propres. La technicité du métier de magistrat n'est pas reconnue. Nos perspectives de carrière sont encore amoindries avec d'énormes risques de blocage. Les magistrats administratifs sont fatigués et il est frappant de voir qu'ils sont très nombreux à souhaiter que le gestionnaire connaisse leur réalité. Que d'occasions manquées par cette réforme qui, au nom de la lutte contre des « rentes de situation », vient surtout impacter les « petits juges de province » pour reprendre l'expression de collègues.

Contrairement à ce qui avait été un temps envisagé, et contre quoi nous nous sommes tous battus, les concours (externe et interne) ne sont pas supprimés. Les optimistes diront que ce maintien découle du constat que ce système fonctionne et permet de recruter d'excellents candidats pour faire face à l'exigence et à la technicité du métier. Les pessimistes suggéreront que cela tient à des considérations budgétaires (le prix des formations) et au fait que l'ISP ne pouvait former assez de magistrats pour couvrir les besoins des juridictions.

L'USMA est également satisfaite que les concours soient enfin, textuellement, une des deux voies principales avec l'ISP pour recruter les magistrats. On notera qu'il s'agit toujours dans le projet d'ordonnance du 2° de l'article L. 233-2 et non du 1°. Allez au bout de ce raisonnement et inversez ces deux numéros ! Surtout le nombre de postes pourvus au titre de ces concours est fixé « de façon autonome » et non plus en référence à un multiple des sorties de l'ENA et il conditionne le nombre de détachés et tour extérieur. Pour l'USMA, il est important de maintenir un équilibre de recrutement.

Cependant, et de façon plus critiquable, le texte tout en maintenant le rattachement du corps des magistrats à l'ISP modifie les modalités d'entrées avec une subtile distinction entre ceux qui ont eu une carrière administrative avant (4 ans) et ceux qui seront rentrés dans l'école directement. Le texte oblige ces derniers à accomplir une période de deux ans en tant qu'administrateurs de l'Etat avant d'être magistrats administratifs. Quel symbole ! Il est nécessaire de les intégrer tout de suite à leur corps d'affectation.

Venons-en aux trois principales critiques à formuler sur ce projet.

En premier lieu, la carrière ressemble à une véritable course d'obstacles, pour arriver à un hypothétique grade de président dont l'horizon s'éloigne déjà faute de postes.

Nous ne parlons pas de présider une juridiction mais une simple formation collégiale, seule véritable évolution de carrière.

Avec cette réforme, un magistrat pourrait rester bloqué toute sa carrière au grade de conseiller – actuellement 3 à 6 ans - s'il ne peut ou ne souhaite pas accomplir une mobilité hors du corps. Quel message la réforme adresse-t-elle aux jeunes magistrats : félicitations, vous avez réussi à devenir magistrat administratif, il est urgent de partir ! Et pour un recruteur, une faible expérience ne destine pas à occuper des fonctions importantes, ce qui pourra entraîner une dévalorisation du corps. Que dire de la magistrature de carrière ? Quelques années plus tard, il faudra y revenir ! Ce premier conseiller ne pourra accéder au grade de président sans avoir fait une nouvelle mobilité.

Hors de l'Île de France, il est déjà très difficile d'accomplir l'unique mobilité exigée. Les parents, et en particulier les femmes, sont souvent les moins mobiles pour des motifs familiaux évidents. Ainsi et alors même que nous négocions un ambitieux plan d'égalité professionnelle, il est fort probable que les magistrates seront discriminées dans leur évolution de carrière. L'inégalité entre magistrats administratifs résidant en province et ceux résidant en région parisienne est pointée par 82 % des collègues. Demain, le moyen tiré de l'inégalité de traitement ne pourra plus être balayé d'un revers de main en arguant de la possibilité de prendre en compte les situations personnelles.

Lors de nos échanges avec le Conseil d'Etat et le gouvernement, ces éléments ont été reconnus mais ignorés. Le sondage ne fait que le confirmer. Il est seulement envisagé d'essayer de diminuer les incompatibilités.

Aujourd'hui, en plus d'une mobilité en CAA, nous avons le choix de faire une voire deux mobilités en administration ou dans les juridictions judiciaires et financières. Mais il s'agit d'un choix et cela doit le demeurer.

Ensuite et c'est là le deuxième point, le cloisonnement entre les corps des magistrats et celui des membres du CE ne progresse pas alors même que l'objet de la réforme pouvait s'y prêter.

La possibilité d'entrée au CE demeure très faible, consacrant symboliquement l'absence de porosité entre les deux corps.

Alors même que les magistrats administratifs, magistrats de métier particulièrement qualifiés pour ce faire, ne peuvent pratiquement pas devenir juges de cassation, des contractuels le pourront. Peut-être avons-nous mal compris et une explication sera nécessaire...

Le sondage montre que les magistrats administratifs ne semblent pas particulièrement désireux de faire une mobilité au CE. A tout le moins, n'y voient-ils pas une solution au problème des mobilités imposées. En revanche et c'est un signe fort et un enseignement essentiel de ce sondage, les deux/tiers demandent que les futurs auditeurs viennent apprendre la réalité du métier de juge du fond dans nos TA et nos CAA. Ne paraît-il pas indispensable, avant de juger le juge, de connaître son métier et de pouvoir mesurer les effets des jurisprudences sur son exercice ? Ne serait-ce pas plus conforme à l'esprit de la réforme que d'imposer à des juges du fond des allers-retours chez leur justiciable ?

Nous demandons, en tout état de cause, que l'ordonnance prévoit à l'article L. 133-4 du CJA, un minimum annuel de deux magistrats administratifs entrant dans le CE au grade de maître des requêtes. Il s'agit de la pratique actuelle.

Enfin, et c'est notre troisième inquiétude, **cette obligation de mobilité renforcée comporte des risques pour notre indépendance et notre impartialité, particulièrement l'impartialité objective, tout en écornant le principe d'inamovibilité.**

« Les fonctions de magistrat de l'ordre administratif doivent en principe être exercées par des personnes qui entendent y consacrer leur vie professionnelle » souligne le Conseil constitutionnel le 21 mars 2019.

La Cour européenne des droits de l'homme a récemment indiqué que l'« indépendance » est celle qui, d'un point de vue personnel et institutionnel, est nécessaire à toute prise de décision impartiale, de sorte qu'elle est un préalable à l'impartialité. Elle désigne aussi bien, d'une part, un état d'esprit qui dénote l'imperméabilité du juge envers toute pression extérieure en tant qu'attribut de son intégrité morale que, d'autre part, un ensemble de dispositions institutionnelles et fonctionnelles – qui comprend à la fois une procédure permettant de nommer les juges d'une manière qui assure leur indépendance et des critères de sélection fondés sur le mérite –, de façon à offrir des garanties contre une influence abusive et/ou un pouvoir discrétionnaire illimité des autres autorités de l'État, tant au stade initial de la nomination d'un juge que pendant l'exercice par celui-ci de ses fonctions » (CEDH, 1^{er} décembre 2020, 26374/18, point 234).

Je ne rappellerai pas l'ensemble des textes internationaux qui protègent l'indépendance et l'impartialité des juges. Nous conseillons toutefois au gouvernement la lecture des points 117 à 147 de la précédente affaire mais également de sains rappels comme les principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire.

Sur plus de 550 magistrats, il n'y en a plus que 17% qui se perçoivent plutôt comme des hauts fonctionnaires investis de missions juridictionnelles. Cet anachronisme a vécu. La juridiction administrative doit répondre aux standards internationaux en matière de garanties fondamentales. Il n'est pas acceptable que ce texte aille à rebours. Le passage d'une possibilité à une obligation est à cet égard très critique.

Nous avons enfin demandé à nos collègues s'ils seraient prêts à soutenir nos appels à mobilisation contre la réforme. Je rappelle que « la culture de la grève » est étrangère à notre corps mais 70 % des 535 votants se sont dit prêts à soutenir nos appels.

Pour conclure, rappelons les termes de l'habilitation législative de l'article 59 de la loi 2019-828 du 6 août 2019: « Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par ordonnances ... toute mesure relevant du domaine de la loi visant à : 2° En garantissant le principe d'égal accès aux emplois publics, fondé notamment sur les capacités et le mérite, et dans le respect des spécificités des fonctions juridictionnelles, réformer les modalités de recrutement des corps et cadres d'emplois de catégorie A afin de diversifier leurs profils, harmoniser leur formation initiale, créer un tronc commun d'enseignements et développer leur formation continue afin d'accroître leur culture commune de l'action publique, aménager leur parcours de carrière en adaptant les modes de sélection et en favorisant les mobilités au sein de la fonction publique et vers le secteur privé ; »

Ces spécificités ne sont nullement respectées par ce texte.

Si vous n'entendiez pas raison et faisiez le choix d'imposer la double mobilité aux magistrats administratifs, victimes collatérales de cette réforme de la haute fonction publique, l'USMA ne voit qu'une solution pour qu'il soit réellement tenu compte des spécificités des fonctions juridictionnelles à savoir la prise en compte des deux amendements suivants :

- Maintien de la possibilité d'une mobilité en CAA au cours de la carrière ;
- Que la mobilité puisse être géographique (même si la désorganisation des tribunaux sera réelle, elle sera, pour l'ensemble de la juridiction, relativement neutre).

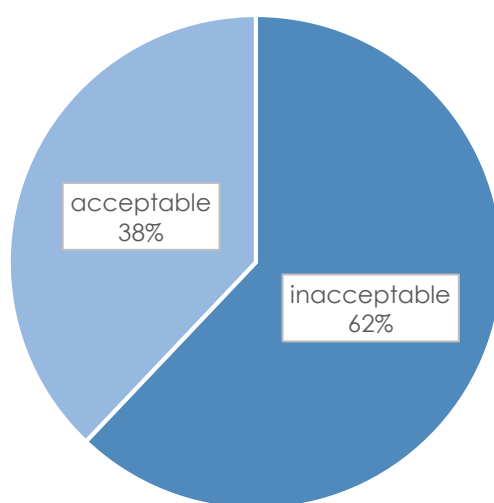
La justice administrative mérite une réflexion d'ensemble, un statut constitutionnel, une loi organique, un CSTA renouvelé, les attributs de la justice tels que le port de la robe et la prestation de serment, un statut unique de la première instance à la cassation, une carrière pensée et réfléchie, une rémunération suffisante et une charge de travail soutenable. Nous demandons au gouvernement de retirer les dispositions concernant les magistrats administratifs, de renvoyer à une réflexion plus globale et à la constitution d'un vrai statut de magistrat administratif.

RESULTATS DU SONDAGE USMA

REFORME DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

(Sondage réalisé entre le 6 et le 10 mai 2021 auprès des magistrats en activité ou en détachement)

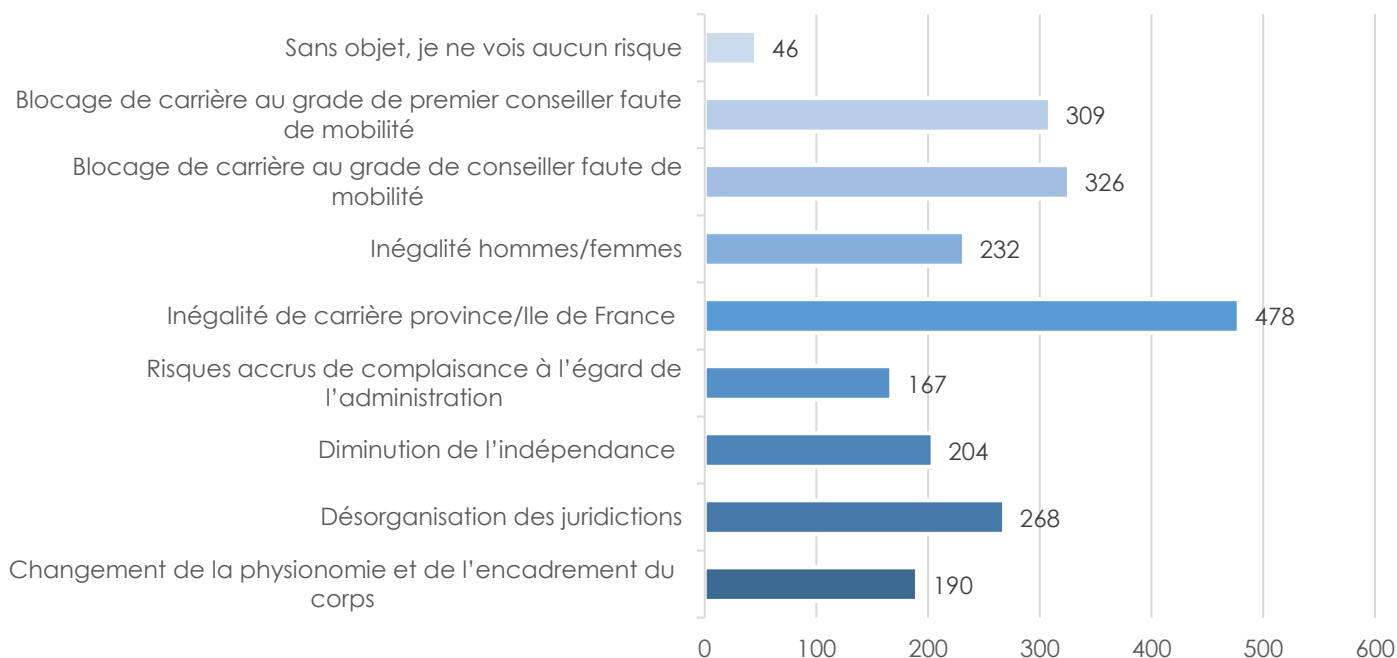
1. Que pensez-vous de la double obligation de mobilité prévue par la réforme ?



559 participants

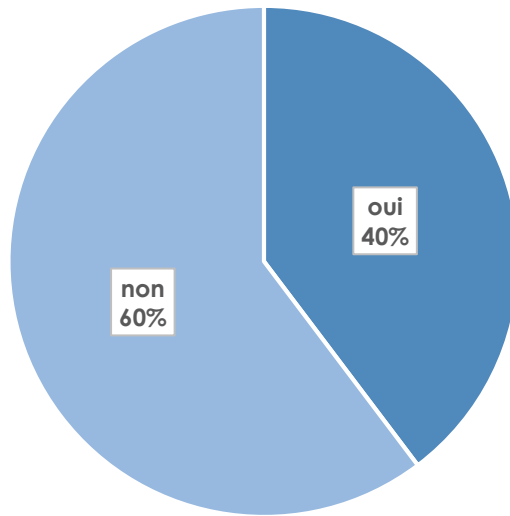
2. Pour l'USMA, les risques de cette nouvelle mobilité sont les suivants. Les partagez-vous ?

(plusieurs réponses possibles)



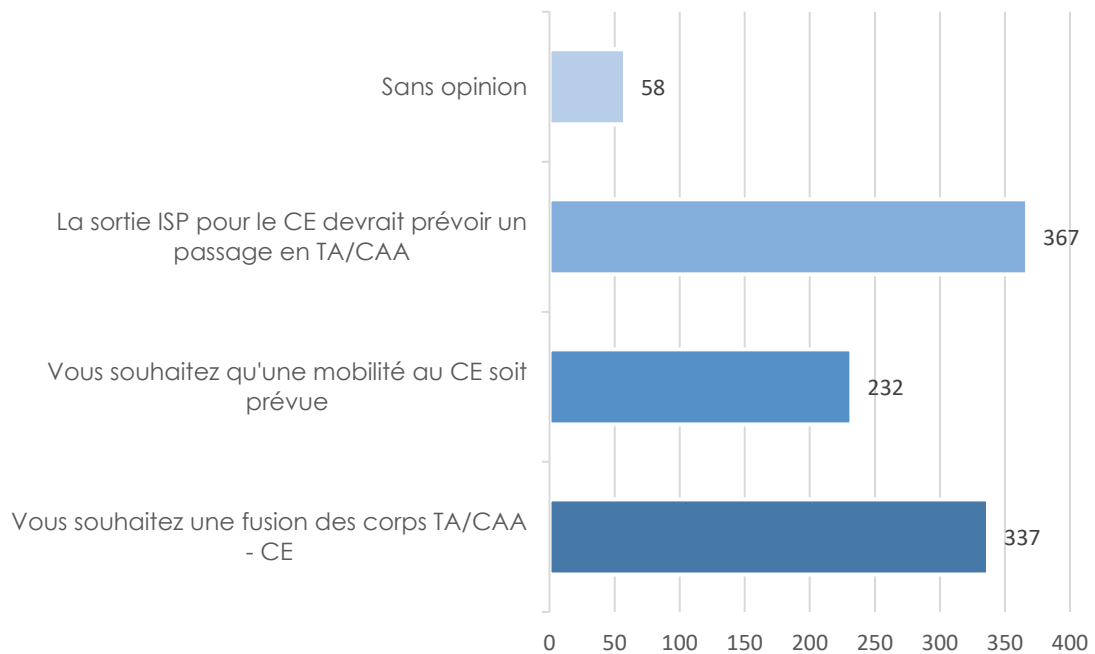
580 participants

**3. La suppression de la possibilité d'une mobilité en CAA.
Êtes-vous favorable à cette mesure ?**



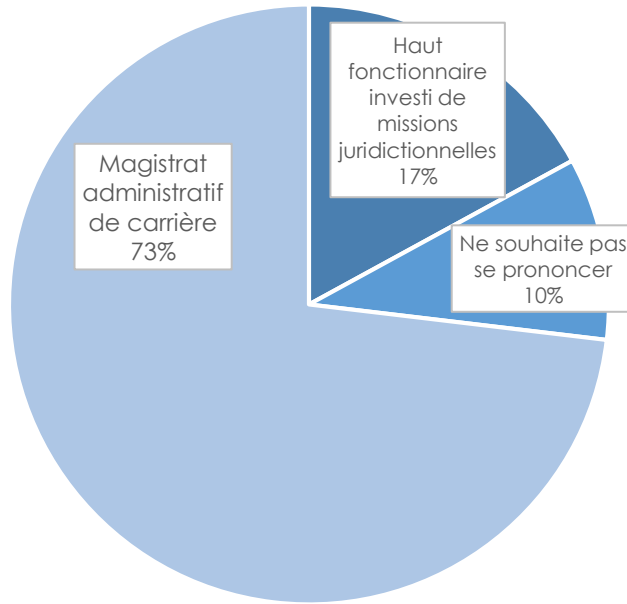
554 participants

**4. Le cloisonnement entre les corps (TA/CAA-CE)
n'évolue que très marginalement malgré la réforme**
(plusieurs réponses possibles)



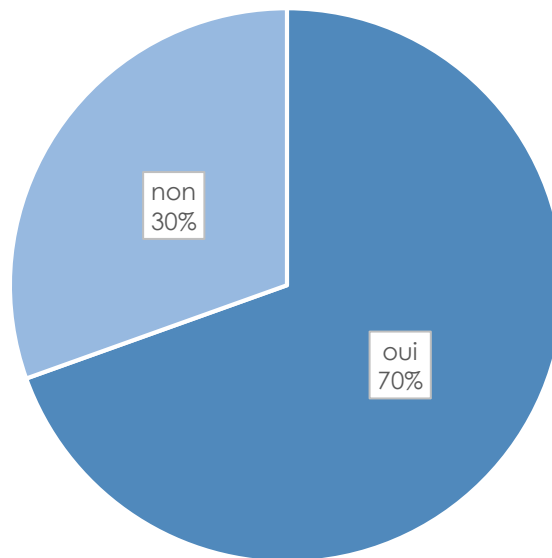
573 participants

5. Vous sentez-vous plus... ?



569 participants

6. Seriez-vous prêts à soutenir nos appels à mobilisation contre cette réforme ?



535 participants