USMA

Union Syndicale
des Magistrats Administratifs

Le Livre Blanc

USMA

Union Syndicale
des Magistrats Administratifs

USMA dont le siège est au Tribunal administratif de Paris

7 rue de Jouy - 75181 Paris Cedex 04

https://www.usma.fr

Approuvé à l'unanimité
du conseil syndical par
délibération en date du : 3 juillet 2020

Union Syndicale des Magistrats Administratifs
Conseil Syndical

Crédits photographiques (de g. à d. et de h. en b.) **:**

Couv : CAA Paris, TA Nouvelle Calédonie, TA Melun - **Sommaire :** TA Besançon, TA Guyane, TA Lille, TA Limoges, TA Montpellier, TA Nancy - **P. 5 :** TA Nantes, CAA Paris, CAA Nantes - **P. 15 :** TA Clermont-Ferrand, Rôle d'un TA, TA Nantes, CAA Paris (détail cour intérieure), TA Rouen, TA Papeete
P 16 : TA Toulon, TA Amiens, TA Cergy - **P 22 :** CAA Nantes - **P 23 :** TA Nancy, TA Nice, TA Toulouse, TA Nîmes
P 27 : TA Nouvelle Calédonie, CAA Douai, CAA Nancy - **P 28 :** TA Nouvelle-Calédonie - **P 29 :** TA Lyon
P 30 : CAA Bordeaux - **P 33 :** TA Clermont-Ferrand - **P 34 :** CAA Paris, TA Rouen, CAA Nouvelle-Calédonie
P 40 : TA Poitiers, CAA Paris, TA Strasbourg, TA Amiens - **P 41 :** CAA Paris, TA Lyon, TA Châlons
P 42 : TA Besançon, TA Guyane, TA Lille, TA Limoges, TA Montpellier, TA Nancy

Le livre **Blanc** - © USMA 2020

Présentation du syndicat

L'Union Syndicale des Magistrats Administratifs est une organisation syndicale représentant **l'ensemble des magistrats administratifs.** Créée en janvier 1986 par sept jeunes conseillers – quatre hommes et trois femmes – lors de l'élaboration du projet de création des cours administratives d'appel et du Conseil Supérieur des Tribunaux Administratifs (CSTA), notre organisation a aujourd'hui atteint l'âge de la maturité.

Aux élections des membres du CSTA, depuis une vingtaine d'années, nous obtenons **deux sièges sur cinq** et recueillons **entre 33% et 43% des suffrages exprimés.**

L'USMA a pour ambition de défendre et **promouvoir la carrière et les conditions de travail des membres du corps, l'intérêt de leurs fonctions et, plus généralement, la qualité de la justice rendue.**

La toile de fond des actions et revendications de l'USMA réside dans l'idée que **les membres du corps sont des juges – des magistrats administratifs – et non des hauts fonctionnaires investis de fonctions juridictionnelles.**

L'USMA œuvre ainsi, depuis toujours, en faveur d'un véritable statut de magistrat : **consécration législative de la qualité de magistrat, inscription de la juridiction administrative dans la Constitution, création d'un corps unique de magistrats administratifs de la première instance à la cassation.**

En conséquence, nous réclamons les attributs naturels de la justice : **port de la robe et prestation de serment**.

L'USMA agit également pour une **revalorisation du métier de juge administratif, notamment de la rémunération et du déroulement de carrière.**

Nous défendons la **qualité des conditions de travail des magistrats** (lutte contre une charge de travail toujours plus lourde, droit aux congés et aux RTT, risques psycho-sociaux, télérecours et dématérialisation du travail, locaux, action sociale, etc.).

Nous sommes enfin attachés au **maintien des garanties de qualité de la justice administrative et refusons une justice à plusieurs vitesses.**

L'USMA a élaboré en octobre 2009 un **Livre blanc,** destiné à retracer ses grandes orientations et les actions menées sur le terrain. Ce document a été refondu en 2014, puis actualisé en 2016. Il s'agit donc de la 4ème version actualisée.

Sommaire

Partie 1

STATUT, CARRIÈRE, FORMATION

1. Pour un véritable statut de magistrat
2. Pour une revalorisation du métier de juge administratif
3. Pour un développement du plan de formation

Partie 2

POUR UNE CHARGE DE TRAVAIL RAISONNABLE

1. Un accroissement spectaculaire de la charge de travail
2. Pour un droit effectif à décharge et à RTT
3. Pour une amélioration des conditions matérielles de travail

Partie 3

QUALITÉ DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

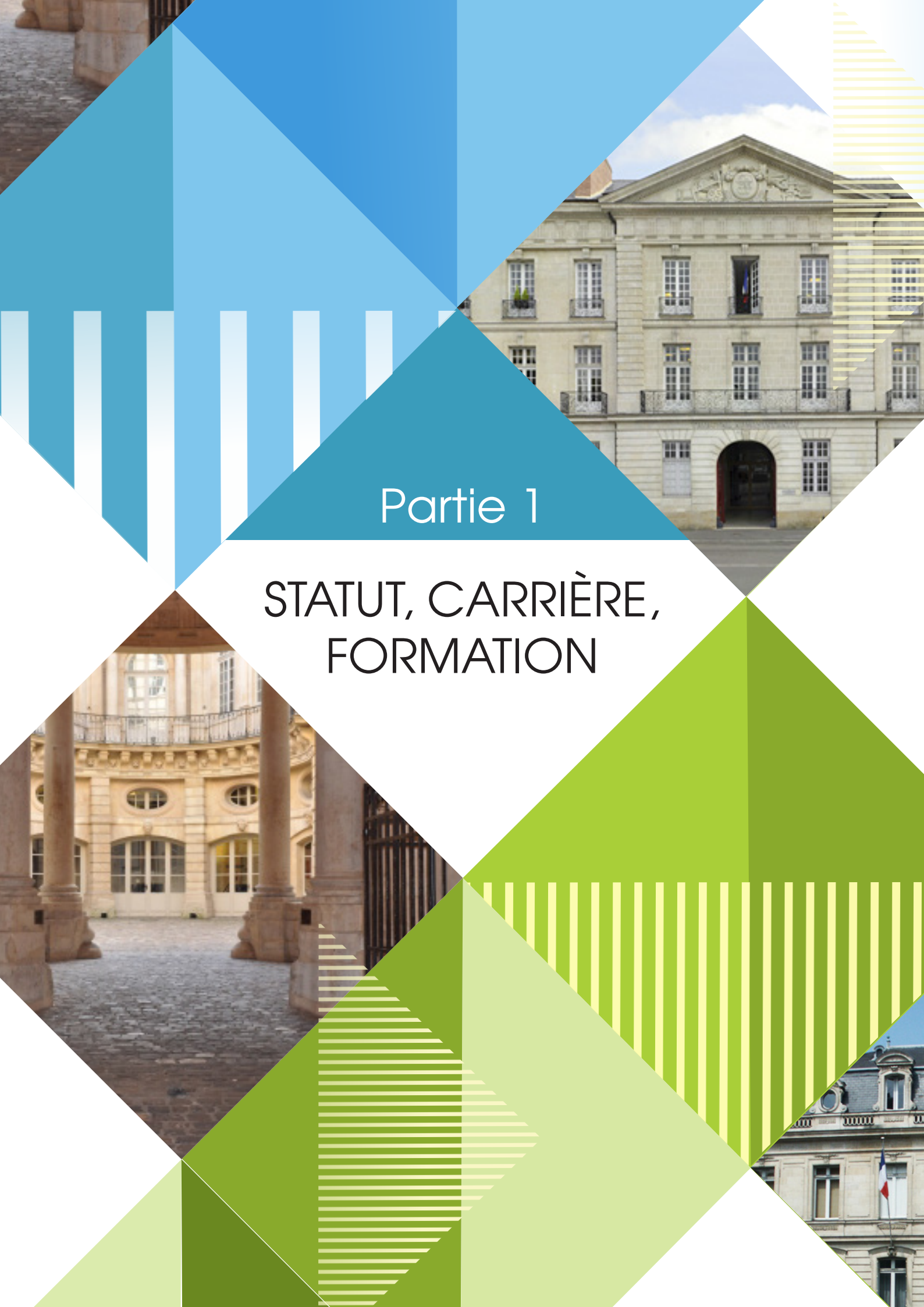
1. Pour le maintien de la collégialité et de l'appel
2. Pour la sauvegarde du rapporteur public
3. Pour une justice effective pour tous

Partie 4

UN SYNDICAT COHÉRENT, ACTIF ET EFFICACE

1. Nous siégeons dans les instances représentatives
2. Nous agissons sur le terrain
3. Nos idées avancent !

Annexes



Partie 1

STATUT, CARRIÈRE, FORMATION

Statut, carrière, formation

1 - Pour un véritable statut de magistrat

1.1. UNE CONSÉCRATION LÉGISLATIVE ET CONSTITUTIONNELLE

L'USMA a obtenu la consécration d'une de ses revendications historiques : l'inscription de notre qualité de magistrats dans le code de justice administrative. Nous avons œuvré avec obstination en faveur de cette reconnaissance statutaire. Modifié par la loi n°2012-347 du 12 mars 2012, l'article L. 231-1 du code de justice administrative dispose désormais que *« Les membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont des magistrats dont le statut est régi par le présent livre et, pour autant qu'elles n'y sont pas contraires, par les dispositions statutaires de la fonction publique de l'Etat ».*

L'USMA œuvre aussi pour que la juridiction administrative et le statut de magistrats administratifs soient constitutionnellement reconnus, via leur inscription au cœur du texte même de la Constitution du 4 octobre 1958. Les maladresses de rédaction de la décision du Conseil d'État du 21 février 2014 (n° 359716, M. Marc-Antoine) en rappellent aujourd'hui encore la nécessité : *« les membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ne sont pas des magistrats au sens de l'article 64 de la Constitution, dont le statut est régi par une loi organique, mais des fonctionnaires de l'État, pour lesquels l'article 34 de la Constitution ne réserve au législateur que la définition des garanties fondamentales ».*

Cette demande avait reçu un début de réponse positive à l'été 2008, puisque suite à nos multiples interventions dans le débat public et auprès de parlementaires à l'occasion de la réforme constitutionnelle, nous avions obtenu la modification de l'article 65 de la Constitution, qui fait désormais référence à l'ordre administratif de juridiction.

Un pas supplémentaire a été franchi à l'hiver 2017-2018, lorsque, sollicité par l'USMA, le député Laurent Garcia a, d'une part, posé une question écrite au Gouvernement relative à la constitutionnalisation de la dualité juridictionnelle et de l'existence de la juridiction administrative.

▶ **Annexe 1** question n° 3528, publiée au JO le 5 décembre 2017 – réponse publiée au JO le 23 janvier 2018, ne répondant que sur la dualité juridictionnelle),

et, d'autre part, déposé, le 7 février 2018, une proposition de loi constitutionnelle relative à la consécration constitutionnelle de l'ordre juridictionnel administratif.

▶ **Annexe 2** proposition n° 643 de loi constitutionnelle relative à la consécration constitutionnelle de l'ordre juridictionnel administratif).

Convaincus que la juridiction administrative, juridiction à part entière et garante de l'État de droit, mérite une reconnaissance constitutionnelle à la hauteur de sa mission et en adéquation avec la réalité de son champ de compétence tel qu'il découle du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, nous continuerons à revendiquer cette inscription.

▶ **Annexe 3** Argumentaire et proposition de l'USMA sur la constitutionnalisation de la juridiction administrative

1.2. UN CORPS UNIQUE DE MAGISTRATS ADMINISTRATIFS

Une réforme réellement aboutie ne pourra écarter durablement la prise en compte d'impératifs essentiels tels que la visibilité et l'unité de la juridiction administrative, la valorisation des carrières des membres du corps.

L'USMA défend la **création d'un corps unique de magistrats** administratifs de la première instance à la cassation.

Aujourd'hui, rien ne justifie plus le maintien de l'héritage historique conduisant à une séparation quasiment étanche entre les juridictions de première instance et d'appel, d'une part, et le Conseil d'État, d'autre part. Ce modèle, unique en Europe, est incompréhensible pour nos collègues étrangers comme pour nos concitoyens. Il apparaît en outre dénué de toute rationalité technique, dès lors qu'il est anormal de juger en cassation sans avoir jamais exercé en première instance et en appel.

Il sera de moins en moins concevable, de moins en moins compatible avec les engagements internationaux de la France, que des magistrats rendent la justice en première instance et en appel, et que leurs décisions soient confirmées ou infirmées en cassation par… des hauts fonctionnaires !

L'USMA défend donc depuis toujours le projet ambitieux, mais beaucoup plus conforme à l'État de droit, de la création d'un corps unique de magistrats administratifs, de la première instance à la cassation, géré par un Conseil supérieur de la magistrature administrative. Elle ne se laisse pas duper par les considérations corporatistes qui consistent à privilégier un « principe d'unité de la juridiction administrative », au nom duquel sont systématiquement refusées les réformes dont le Conseil d'État ne veut pas.

Plusieurs conséquences découlent de cette revendication :

- L'entrée dans le corps a lieu par quatre voies principales : la sortie de l'Ecole nationale d'administration, le concours direct (externe et interne), le détachement et le tour extérieur.
- La juridiction de cassation est composée de hauts magistrats membres du corps (recrutés dans le corps et, au tour extérieur, dans les sections administratives du Conseil d'État), qui travaillent avec des conseillers référendaires (membres du corps en détachement ; membres des sections administratives du Conseil d'État en détachement ; autres détachements).
- La grille indiciaire du corps est entièrement refondue.

Nous avons soutenu ou soutiendrons, d'ici là, toutes les mesures qui iront dans le sens d'un rapprochement des deux corps, notamment les mesures statutaires suivantes :

- Augmentation conséquente des nominations au tour extérieur au Conseil d'État parmi les magistrats des TA et CAA ;
- Ouverture du détachement au Conseil d'État pour les magistrats des TA et CAA ;
- Nouvelle dénomination des membres du corps unifié incluant les membres de la section du contentieux : « magistrats administratifs » ;
- Changement de dénomination du CSTACAA en Conseil Supérieur de la Magistrature administrative (CSMA).

Notre proposition de rédaction de la partie statutaire du CJA en ▶ Annexe 5.

A cet égard, l'USMA se battra sans relâche contre toute proposition législative ou règlementaire, ou toute recommandation, à l'instar de celles formulées par la mission Thiriez en février 2020, proposant une dilution de l'ordre juridictionnel administratif ailleurs que dans la sphère de la justice.

Déterminés à sauvegarder notre concours direct et à ancrer l'évolution de notre métier dans la sphère de la magistrature, nous rappelons l'importance de n'être pas des magistrats par intermittence, ou pire, par accident.

1.3. UN CORPS DISTINCT DES AUTRES CORPS DE MAGISTRATURE

L'USMA affirme, sans ambiguïté, que nous sommes des magistrats et non des administrateurs-juges, et revendique la création d'un corps unique de **magistrats administratifs**.

Contrairement à l'idée reçue parfois véhiculée, nous n'aspirons aucunement à l'unicité juridictionnelle et à la fusion des corps de magistrats.

Sauf à nier la spécificité des notions de service public, d'intérêt général ou encore d'ordre public, il apparaît évident que les litiges entre les administrations et les particuliers ne sont pas de même nature que ceux entre particuliers, l'intérêt général n'étant pas comparables aux intérêts particuliers, et ne pouvant donc être simplement mis en balance avec ceux-ci.

Contre une idée reçue :
L'USMA est en faveur d'un corps unique de magistrats administratifs...
mais ne souhaite pas la fusion avec l'ordre judiciaire !

De plus, une telle fusion emporterait le risque de voir disparaître tous les acquis de la juridiction administrative, notamment les spécificités procédurales du contentieux administratif garantissant l'égalité réelle des parties.

1.4. PORT DE LA ROBE ET PRESTATION DE SERMENT

L'affirmation du principe selon lequel les juges administratifs sont des magistrats, qui constitue l'idée directrice de nos revendications, nous conduit logiquement à réclamer les attributs qui s'attachent naturellement au juge dans la plupart des systèmes juridictionnels : le port de la robe et la prestation de serment.

L'USMA fait là le choix résolu de la force du symbole, qui écarte *a priori* le questionnement ou le soupçon sur cet inconnu appelé à juger l'administration, en identifiant à la fois son statut et sa fonction : magistrat !

A notre demande expresse, un débat sur le port de la robe a eu lieu lors du CSTA du 15 mai 2012 : la teneur des échanges et le vote défavorable du conseil supérieur (seule l'USMA s'étant positionnée favorablement au port de la robe) ont révélé que cette revendication se heurtait à un obstacle essentiel : le double refus d'abandonner le statut, datant de l'époque napoléonienne, de hauts fonctionnaires des conseillers d'État, appartenant au surplus à un corps d'épée, et d'engager un processus d'unification de la juridiction administrative.

Nous continuons de penser que la prétendue impossibilité d'une telle réforme pour les 80 membres de la section du contentieux du Conseil d'État ne doit pas imposer le *statu quo* aux 1 000 magistrats rendant la justice dans les juridictions de premier ressort et d'appel !

Attachée à la solennité et à la sérénité de la justice administrative, l'USMA poursuivra son action, en interne et auprès des parlementaires et cabinets ministériels, pour qu'il soit enfin mis un terme à cet anachronisme.

▶ **Annexe 6** Juridictions administratives : la robe… ou l'épée, novembre 2011).

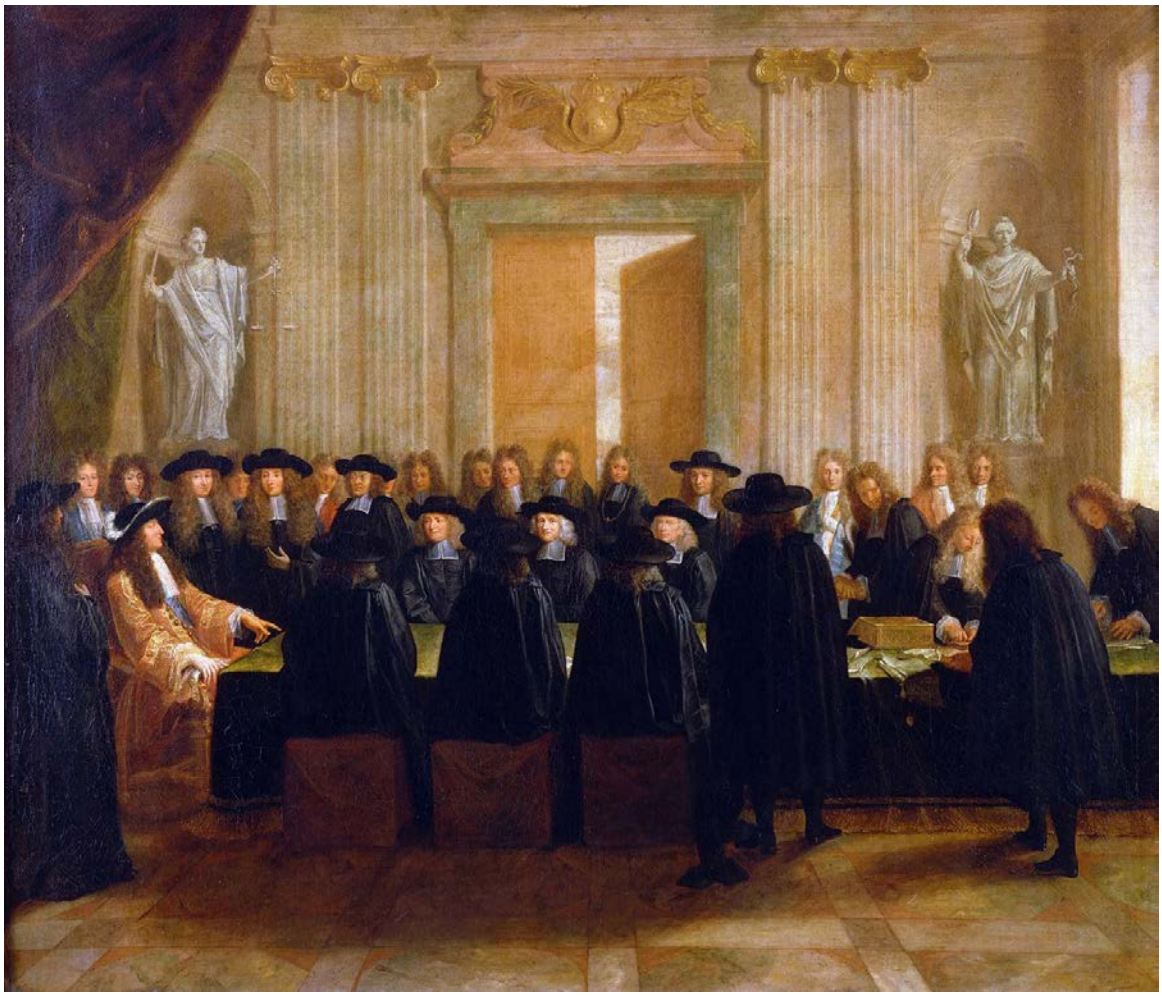
A cet égard, l'USMA a organisé un sondage auprès des membres du corps, en janvier 2020, sur la double question du port de la robe et de la prestation de serment, qui a très fortement mobilisé, puisque 801 magistrats se sont prononcés sur la question de la robe, et 802 sur celle du serment.

Les résultats sont sans appel, puisque 534 magistrats, soit 66,67% des votants, se sont exprimés favorablement au port de la robe, et 583 magistrats, soit 72,69% des votants, se sont exprimés favorablement à la prestation de serment.

Cette double question a été à nouveau inscrite, à notre demande, à l'ordre du jour de la séance du CSTA du 19 février 2020.

▶ **Annexe 7** Résultats du sondage organisée en janvier 2020.

***



D'aucuns nuanceraient l'argument historique s'opposant au port de la robe

« Louis XIV tenant les sceaux en présence des conseillers d'État et des maîtres des Requêtes » ou « Louis XIV en son conseil »

XVIIème siècle, Photo RMN-Grand Palais (Château de Versailles)

2 - Pour une revalorisation du métier de juge administratif

Le très fort alourdissement de la charge de travail supportée par chacun d'entre nous ces dernières années et le remarquable accroissement de la productivité des juridictions n'ont pas encore conduit les pouvoirs publics à procéder à une réelle revalorisation du métier de magistrat administratif. Nous ne pouvons en effet que constater :

- **le peu de variété qui nous est proposé dans le déroulement de carrière,** les problématiques particulièrement sensibles de l'accès au grade de président, compte tenu de la démographie du corps, l'accès au Conseil d'État et à la mobilité (particulièrement accrue en province) ;

- **un niveau de rémunération toujours inférieur aux corps comparables.**

2.1. UN DÉROULEMENT DE CARRIÈRE PLUS ATTRACTIF ET DIVERSIFIÉ

Création de postes de président

Pour améliorer le déroulement de carrière à l'intérieur du corps, l'USMA demande l'adoption de mesures qui figurent depuis plusieurs années dans notre projet de réforme de la partie législative du CJA (cf Annexe 3) :

- **la création de postes de premiers vice-présidents** dans les juridictions de plus de 3 chambres, puis dans toutes les juridictions.

- **la disjonction entre le grade et la fonction de président, avec la création de postes de présidents en charge des référés**, pour tirer enfin les conséquences du succès de la mise en place des procédures d'urgence, dans toutes les juridictions où le volume d'activité le nécessite ;

- **le retour généralisé à des formations de jugement à deux rapporteurs en TA et trois rapporteurs en CAA,** ce qui entraînera *de facto* la création de chambres, et donc de postes de président pour en assurer l'encadrement ;

- la création de postes de responsables de pôles d'aide à la décision, lorsque leur ampleur le justifie.

Accès aux fonctions de juge de cassation

Par ailleurs, parce que nous défendons l'idée selon laquelle la justice administrative doit être rendue par des magistrats administratifs de la première instance à la cassation, **il nous paraît légitime que les juges des TA et CAA bénéficient d'un accès plus large au Conseil d'État.**

Nous avons sollicité le Vice-président du Conseil d'État afin que soit pleinement utilisée la voie du détachement, au profit des magistrats administratifs, pour exercer les fonctions dévolues aux maîtres des requêtes et aux auditeurs. Nous avons également demandé que les membres du corps soient pleinement informés de la possibilité d'être détachés au Conseil d'État, ainsi que rendus destinataires des annonces de recrutement.

Une réelle évolution est en cours sur ce point : la recommandation faite en ce sens par le groupe de travail « Carrière », présidé par Mme Massias, dans son rapport rendu en février 2019, pourrait déboucher sur une évolution fortement soutenue par l'USMA, à laquelle le Secrétariat général semble plus ouvert.

Nous constatons tous, depuis quelques années, une difficulté accrue dans la recherche de postes offerts à la mobilité, y compris désormais, même si cela reste

Élargir les possibilités de mobilités

dans une moindre mesure, en région parisienne, en dépit du nombre conséquent d'appels à candidatures qui nous sont transmis.

L'accomplissement d'une mobilité restant l'une des conditions à remplir pour l'accès au grade de président, **le développement d'un véritable réseau de mobilité, intégrant une démarche prospective, apparaît comme un enjeu essentiel que nous défendons avec fermeté auprès du secrétariat général.**

A cet égard, l'USMA a engagé un recours contentieux contre les orientations du CSTA adoptées lors de sa séance du 10 décembre 2019, aux termes desquelles il est prévu, à mérite égal, de départager les magistrats promouvables selon les critères de priorités suivants :
1° la candidature d'un magistrat ayant accompli sa mobilité statutaire prime celle d'un magistrat ayant été affecté pendant trois ans en cour administrative d'appel.
2° la candidature d'un magistrat ayant satisfait à l'obligation de mobilité et ayant acquis une expérience dans des fonctions comportant des responsabilités d'encadrement prime celle du magistrat ayant satisfait à son obligation de mobilité mais n'ayant pas eu des fonctions d'encadrement.

L'USMA dénonce très vivement ce principe nouveau et illégal à ses yeux, en application duquel, compte notamment tenu des très faibles possibilités de mobilités statutaires en province, devrait être prioritairement promu le magistrat ayant fait le choix d'occuper un poste de chargé de mission au sein d'une direction juridique d'un ministère parisien, plutôt que le magistrat ayant accompli sa mobilité dans les juridictions judiciaires ou financières, ou encore exercé en Cour administrative d'appel pendant 3 ans.

Rappelons enfin que l'USMA propose de mutualiser, à l'échelle régionale ou interrégionale, les présidences de commissions et/ou de conseils de disciplines (fonction publique territoriale, ordres professionnels) pour créer des postes à temps pleins destinés aux collègues en recherche de mobilité. Ce système a été mis en place avec succès lors de la création des commissions régionales de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux (CRCI).

2.2. UNE RÉMUNÉRATION EN RAPPORT AVEC NOTRE STATUT ET NOTRE CHARGE DE TRAVAIL

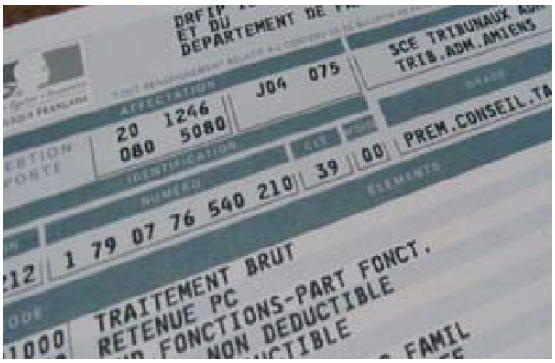
L'indépendance des magistrats est conditionnée par les garanties professionnelles dont ils bénéficient, comme l'inamovibilité, mais aussi par les conditions matérielles et financières dans lesquelles ils exercent leur office.

> La perception par les magistrats « d'un niveau de rémunération en adéquation avec l'importance des fonctions qu'ils exercent constitue une garantie inhérente à l'indépendance des juges »
>
> *CJUE Grand Chambre, 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses contre Tribunal de Contas, n° C-64/16.*

Ce niveau doit être fixé de façon à ne pas les exposer à un risque de pressions susceptibles d'altérer leur indépendance, même si ce niveau peut varier d'un juge à un autre en fonction de facteurs objectifs. En d'autres termes, ils doivent bénéficier, compte tenu des responsabilités qu'ils assument, d'une rémunération suffisamment élevée et stable, afin de les protéger contre le risque que d'éventuelles interventions ou pressions extérieures nuisent à la neutralité des décisions juridictionnelles qu'ils doivent prendre.

En défendant résolument l'idée que notre statut de magistrat doit conduire les pouvoirs publics à porter une attention particulière non seulement au niveau de notre rémunération mais également à nos modes de rémunération, l'USMA défend ces garanties.

Contrairement à ce que nous connaissons en France, les rémunérations de nos collègues européens, notamment en Italie ou en Allemagne, sont en rapport avec la place qu'ils occupent dans la société, se traduisent dans la grille indiciaire des corps et excluent les régimes indemnitaires.



A cet égard, la mise en place d'un corps unique sera l'occasion de repenser l'ensemble des questions liées à la rémunération des membres du corps.

Dans l'attente, nous réclamons l'adoption d'une nouvelle grille indiciaire.

Celle-ci repose sur trois principes :

- **Amélioration des indices, notamment des conseillers, et pérennisation de la prime qui leur est versée sans base légale depuis 2015.**
- **Réduction du temps passé dans les échelons ;**
- **Amélioration du haut de grille par l'accès à l'indice HEC pour les président P1-P4 et l'échelle lettre F pour les chefs de juridictions.**

Nos revendications, et notre obstination à les porter et les défendre, ont conduit à un rééchelonnement de la grille indiciaire au printemps 2012. Même si nous nous félicitons de cette avancée, elle reste largement insuffisante au regard de ce que nous réclamons.

Nous maintenons donc nos revendications !

Par ailleurs, eu égard aux particularités des fonctions juridictionnelles, et parce que la justice n'est pas le produit d'une performance, nous pensons que la rémunération des magistrats ne doit pas dépendre de manière significative de leur productivité. Tant que le critère de la qualité des décisions rendues ne viendra pas contrebalancer celui de la quantité, l'USMA s'opposera à toute évolution qui aurait pour objet ou effet de renforcer le taux de prime dans la rémunération des magistrats, ainsi que la part modulable desdites primes.

La réflexion doit également être ouverte sur la rémunération des permanences durant les week-ends, les jours fériés et les vacances scolaires, qui devrait s'effectuer selon le régime des astreintes. Nous sommes les seuls à le soutenir.

Quant à nos retraites, enfin, l'USMA s'est depuis longtemps prononcée pour que la part de nos primes prises en compte dans le calcul de nos retraites soit relevée. A l'heure où les pouvoirs publics semblent enfin découvrir que l'idée était bonne, l'USMA s'engagera activement dans les négociations sur la retraite avec l'ambition de défendre le pouvoir d'achat des actifs comme des inactifs.

***

3 - Pour un développement du plan de formation

3.1. UNE FORMATION INITIALE COMMUNE À TOUS LES RECRUTEMENTS

Parce qu'elle défend la création d'un corps unique et la préservation de modes de recrutement diversifiés pour les magistrats administratifs, l'USMA proposait depuis longtemps la mise en place d'une session de formation initiale unique et commune à l'ensemble des membres du corps recrutés au titre d'une même année.

Cette formation au métier de juge, dont la durée pourrait être plus longue, doit notamment :

- reposer sur des méthodes pédagogiques actives et sur des mises en situation ;
- aborder la diversité des missions confiées aux magistrats administratifs.

En 2011, nos revendications ont été entendues : cette session unique a enfin été mise en place.

Ceci étant, de nombreuses améliorations sont encore à apporter, afin de professionnaliser davantage la formation dispensée aux collègues, notamment en renforçant les mises en situation et en portant plus d'attention aux techniques de rédaction.

En outre, les parcours de formations gagneront à être davantage différenciés en fonction des modes de recrutement, pour mieux correspondre aux besoins de nos collègues. Nous proposons, par exemple, que la session commence, pour les lauréats du concours de recrutement direct externe, par une période de stage relativement longue destinée à leur permettre de connaître les administrations dont ils seront juges. Dans le même temps, un renforcement des enseignements juridiques et des techniques d'analyse des dossiers contentieux ainsi que des stages en juridictions pourraient être proposés aux lauréats des recrutements internes et des collègues recrutés au titre du détachement.

Comme nous l'avions proposé, les stages réalisés en juridictions ont été allongés. Une plus grande personnalisation de la formation selon les fonctions exercées antérieurement demeure souhaitable.

3.2. RENFORCEMENT DE LA FORMATION CONTINUE

Le programme de formation a été amélioré, à la demande expresse de l'USMA, notamment par la mise en place de semaines de formation thématiques permettant un réel approfondissement des matières (droit fiscal, marchés, responsabilité hospitalières, urbanisme).

Pourrait également être envisagée l'organisation d'un séminaire dédié en droit des étrangers, faisant intervenir différents acteurs, notamment un représentant de la préfecture, un JLD, un directeur de CRA, une responsable d'organisation d'assistance aux étrangers, un représentant du Comede, etc.

Il apparaît également nécessaire de mettre en place des formations différenciées en fonction du niveau des participants, ainsi que de renforcer la possibilité pour les collègues de participer aux formations organisés par d'autres écoles (Sciences Po, ENM, etc.).

L'USMA a de longue date revendiqué le développement de formations délocalisées, en CAA ou TA, et se félicite de l'augmentation et de la diversification des offres de formation selon ces modalités.

Nous souhaitons également que soit développée la pratique des « forums de formation » dans le cadre desquels la discussion se poursuit après une formation, tels qu'il en existe déjà en contentieux des marchés publics.

Nous pensons enfin qu'il est nécessaire de proposer des formations aux formateurs eux-mêmes, de rendre leur recrutement plus transparent, notamment par des appels à candidatures, et qu'il serait utile de développer le réseau des formateurs.

Au-delà de l'offre de formation, il reste nécessaire d'améliorer son utilisation par les magistrats. Alors que, d'après l'enquête menée en 2013 sur les conditions de travail, 96% des magistrats administratifs affirmaient devoir apprendre des choses nouvelles très fréquemment ou régulièrement, ils n'avaient participé, en moyenne, qu'à moins de deux jours de formation au cours de cette même année.

96% des magistrats affirment devoir apprendre fréquemment des choses nouvelles... Mais n'ont participé qu'à moins de 2 jours de formation en 2013 !

La formation continue étant un enjeu majeur pour l'adaptabilité de chacun aux évolutions du métier, **nous ne pouvons que nous féliciter de l'augmentation à 5 du nombre de jours de formation crédités annuellement au titre du DIF,** à l'instar des magistrats judiciaires. Il reste toutefois nécessaire de s'assurer que chaque magistrat peut effectivement en bénéficier, **ce qui pose notamment la question prégnante du droit à la formation du rapporteur public, de la pleine utilisation des décharges de service, et de la possibilité d'adapter le calendrier des audiences pour permettre aux magistrats de suivre la ou les formations correspondant aux contentieux traités.**

3.3. UNE VÉRITABLE FORMATION POUR LES GREFFIERS ET LES AIDES À LA DÉCISION

L'accroissement de la charge de travail et des difficultés de traitement des dossiers ne concernent pas que les seuls magistrats. Les greffiers et les aides à la décision sont, eux aussi, directement impactés.

C'est pourquoi il n'est plus possible de souscrire au système actuel, dans lequel les agents du cadre national des préfectures sont, sans aucune formation préalable, affectés en juridiction. La formation initiale et continue des greffiers et agents de greffe doit être entièrement refondée. Nous nous y employons et le sollicitons régulièrement auprès des représentants du gouvernement. Si les personnels de greffe bénéficient désormais, lors de leur prise de poste, d'une semaine de formation au CFJA pour appréhender les outils de travail, une école du greffe de la juridiction administrative, permettant de maîtriser l'environnement professionnel global, demeure incontournable.

Il n'est pas davantage possible de souscrire au maintien des modalités actuelles de recrutement des assistants de justice, souvent recrutés localement, parfois sans aucune formation aux techniques contentieuses, à la rédaction ni au droit applicable aux dossiers confiés.

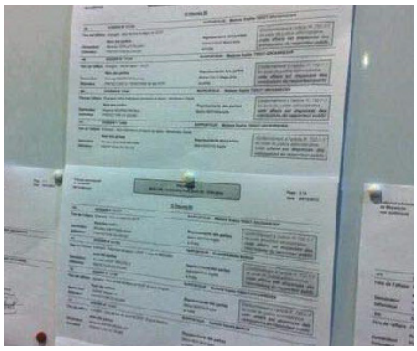
L'USMA revendique la mise en place d'une réelle formation initiale des aides à la décision, obligatoire pour les assistants de justice, les juristes assistants et les assistants du contentieux, ainsi que la possibilité d'accéder aux modules de formation continue, lorsque les fonctions qui leur sont confiées en juridiction le justifient.

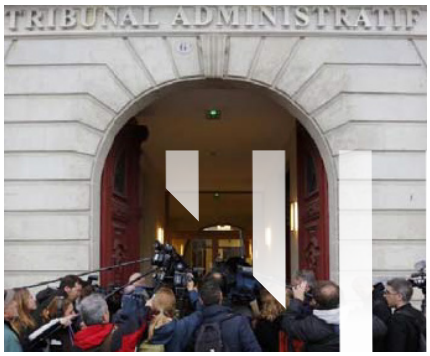
3.4. POUR L'AVENIR, UNE ÉCOLE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

Une politique ambitieuse de formation initiale et continue nécessite la mise en place d'un outil à la hauteur de ces enjeux.

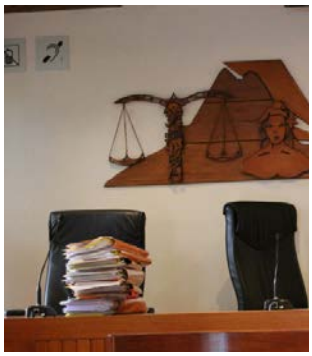
La création du CFJA a constitué un pas important dans cette direction. Il faut toutefois aller plus loin, avec la création d'une École de la Justice Administrative, dotée de locaux adaptés, ainsi que d'un personnel qualifié, comprenant notamment un directeur des études, un directeur des stages et un directeur de la formation continue.

***




TRIBUNAL ADMINISTRATIF

TRIBUNAL ADMINISTRATIF



Partie 2

CHARGE ET CONDITIONS DE TRAVAIL

Charges et conditions de travail

1 - Pour une charge de travail raisonnable

1.1. UN ACCROISSEMENT SPECTACULAIRE DE LA CHARGE DE TRAVAIL

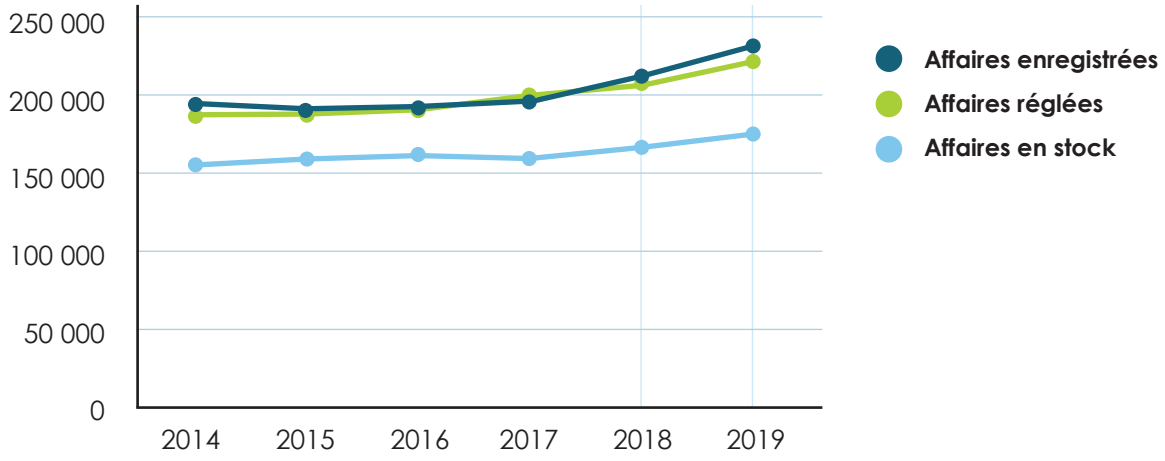
Les statistiques du Conseil d'État, à travers l'indicateur « nombre de sorties par magistrat », cherchent à démontrer la relative stabilité de la charge de travail. Malheureusement, cet indicateur dilue la productivité des magistrats, ne tenant compte ni du caractère productif des fonctions, ni de la nature des dossiers contentieux traités, à l'exception des ordonnances.

En revanche, dans toutes les juridictions, les objectifs de sorties fixés par le chef de juridiction aux magistrats ont augmenté de façon importante.

C'est le cas au sein des tribunaux administratifs …

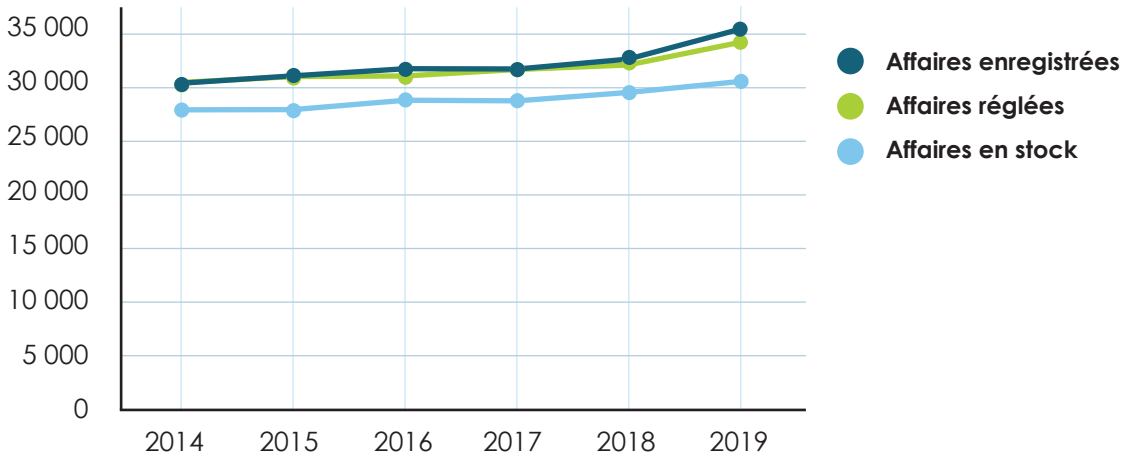
Évolution des entrées, des sorties et des stocks, taux de couverture

	2015	2016	2017	2018	2019
Tribunaux administratifs					
Affaires enregistrées	192 007	193 532	197 243	213 029	231 280
	- 1,8%	+ 0,8%	+ 1,9%	+ 8%	+ 8,6 %
Affaires réglées	188 783	191 697	201 460	209 618	223 229
	+ 0,3%	+ 1,5%	+ 5,1%	+ 4%	+ 6,5 %
Taux de couverture	98,3%	99,1%	102,1%	98,4%	96,5 %
Affaires en stock	161 992	164 691	161 046	166 119	173 792
	+ 3,0%	+ 1,7%	- 2,2%	+ 3,2%	+ 6,9 %



… Comme devant les cours administratives d'appel :

	2015	2016	2017	2018	2019
Cours administratives d'appel					
Affaires enregistrées	30 597	31 308	31 283	33 773	35 684
	+ 2,5%	+ 2,3%	- 0,1%	+ 8%	+ 5,7 %
Affaires réglées	30 540	30 605	31 283	32 854	34 260
	+ 2,0%	+ 0,2%	+ 2,2%	+ 5%	+ 4,3 %
Taux de couverture	99,8%	97,8%	100,0%	97,3%	96 %
Affaires en stock	27 530	28 600	28 533	29 463	30 892
	+ 0,1%	+ 3, 9%	- 0,2%	+ 3,3%	+ 4,9 %



L'USMA ne peut souscrire à l'idée qu'il serait impossible de mesurer objectivement la charge de travail, pas davantage qu'au constat, fondé sur des chiffres impropres à rendre compte de sa réalité, que celle-ci serait relativement stable. Cette question est le reflet d'une situation qui, si elle est subjectivement ressentie, ainsi qu'en témoigne les résultats du baromètre social paru en septembre 2017, n'en demeure pas moins objectivement mesurable, pour autant que l'on se dote des bons indicateurs.

Les magistrats et les greffes ont consenti des efforts considérables pour diminuer les délais de jugement, en dépit d'une hausse des effectifs qui n'a pu être à la hauteur de la hausse du contentieux.
On en arrive d'ailleurs, dans certaines juridictions, à une situation ubuesque : les parties ne parviennent plus à produire à temps les mémoires, et les magistrats sont contraints de travailler sur des dossiers qui ne sont pas en état.
Pourtant, il est demandé aux magistrats d'augmenter encore et encore les sorties et de réduire toujours davantage les délais de jugement, alors que ces indicateurs ne disent rien d'une tendance lourde constatée partout : la complexification des dossiers.

Complexification des dossiers

Si l'étude de la MIJA de décembre 2017 admet l'existence de certains facteurs contribuant à l'alourdissement de la charge de travail (complexification du droit et des techniques contentieuses, approfondissement de la réponse du juge), elle continue de nier l'évidence, à savoir que certaines pratiques - l'utilisation intensive des ordonnances notamment - ont considérablement renforcé cette difficulté moyenne des dossiers, que ce soit en collégiale ou en juge unique.

Ainsi, les ordonnances représentaient 23 % des sorties en TA en 2016, et 9,07 % des sorties en CAA.
Si l'on se place du point de vue du rapporteur, ces mêmes dossiers lui échappant, il a dû répondre aux mêmes exigences

quantitatives en compensant la perte de ces dossiers par d'autres, plus lourds !
Quant à l'extension du champ d'application du juge unique, cette évolution est indifférente sur la charge de travail : en relevant du juge unique là où il relevait de la formation collégiale, le dossier ne devient pas plus simple.

Enfin, il est tout autant erroné de prétendre que l'augmentation de la charge de travail de chacun d'entre nous serait en réalité largement compensée par l'amélioration du système documentaire, ou par un recours accru à l'aide à la décision, notamment par le biais des assistants de justice et du contentieux, des vacataires ou des stagiaires.

En effet, ceux-ci sont, le plus souvent, cantonnés à des dossiers spécifiques, tels que les ordonnances ou les contentieux de masse. En tout état de cause, leur contribution ne décharge pas le magistrat de la responsabilité de ses propres dossiers, par conséquent plus lourds, et peut de surcroît impliquer un volet pédagogique d'explication du droit applicable particulièrement chronophage.

Nous sommes désormais arrivés à un stade où toute augmentation devient insupportable (insurmontable) et se traduit mécaniquement par une baisse de la qualité des décisions.

Le Vice-Président lui-même, dans sa lettre de mission au groupe de travail sur l'office du juge, admettait l'impossibilité de demander aux magistrats une nouvelle augmentation de leur activité.

Pour autant, il a fallu attendre 2017 pour que, à la demande de l'USMA, la charge de travail fasse l'objet d'une étude détaillée de la MIJA.

> *« La question du manque de temps apparaît centrale : Beaucoup (80 %) considèrent qu'ils disposent d'un temps insuffisant pour faire correctement leur travail. (…) De nombreux magistrats soulignent qu'ils n'ont que « très rarement » des temps de récupération (49 %) et qu'ils travaillent très fréquemment en dehors du temps de travail « réglementaire » (45 %). »*

Celle-ci admet en filigrane que la « course à l'échalote » pratiquée dans nombre croissant de juridictions, consistant à demander toujours plus aux collègues que ce qui est supposé être attendu en haut lieu, semble devenir la règle, et que les magistrats perdent du sens dans cette course effrénée.

Pour atteindre leurs objectifs statistiques, plusieurs juridictions ont développé des pratiques inacceptables. Il s'agit par exemple, notamment vis-à-vis des jeunes collègues, de ne pas réellement leur attribuer de stock et de pratiquer une politique que l'on peut qualifier « d'enrôlement forcé ».
Par ailleurs, la voie des ordonnances R. 222-1 est utilisée comme variable d'ajustement, en vue d'atteindre artificiellement des objectifs de productivité. Cette pratique n'est pas acceptable : la qualité de la justice administrative ne saurait être affectée par des préoccupations statistiques !

Il est aussi devenu fréquent de voir des audiences collégiales « normales » à 40 dossiers (!), des audiences d'OQTF à 60 ou 70 dossiers (!!).

1.2. L'USMA SE MOBILISE SUR CETTE QUESTION CENTRALE

Alerte des décideurs publics

Nous rencontrons chaque année, à plusieurs reprises, les cabinets en charge de l'élaboration du budget de la juridiction administrative et les rapporteurs dudit budget devant les deux assemblées. Ce travail a permis un renforcement sensible des effectifs au début des années 2000 et nous poursuivons activement cette pédagogie de l'information et de la persuasion auprès de l'ensemble de nos interlocuteurs institutionnels.

S'il nous est suggéré aujourd'hui de renoncer à une augmentation significative des effectifs, nous plaidons sans relâche pour un renforcement de ceux-ci à la hauteur des difficultés que nous connaissons et des perspectives que font planer sur la charge de travail la mise en œuvre des nouvelles procédures, ainsi que, plus généralement, l'accroissement tendanciel du contentieux.

Nous intervenons aussi énergiquement que possible pour lutter contre un productivisme exacerbé et soutenons toutes motions des collègues souhaitant lutter contre une augmentation déraisonnable de leur charge de travail.

Rappels aux chefs de juridiction

Nous alertons par ailleurs les chefs de juridiction lors des visites que nous effectuons régulièrement.

Nous sommes également particulièrement mobilisés sur la préservation du rapporteur public et de son rôle dans le processus juridictionnel. En effet, une démarche résolument tournée vers le renforcement de la charge de travail conduit certains de nos interlocuteurs à qualifier le rapporteur public de « goulot d'étranglement ». Or, chacun sait que ledit goulot n'étrangle rien d'autre... que le débit !
Faire sauter ce « goulot d'étranglement » a permis, dans cette logique, d'imposer une norme beaucoup plus importante aux rapporteurs dans les matières concernées. L'USMA s'oppose à toute extension du champ d'application des matières susceptibles de donner lieu à dispense.

Nous refusons enfin de souscrire à l'idée que certaines causes (situation économique, pesanteur des exigences européennes sur les délais de jugement, multiplication des délais contraints de jugement…) puissent servir de justification à la dégradation de nos conditions de travail, qui serait ainsi irrémédiable. Une baisse ou une stabilité des effectifs recrutés malgré l'augmentation du nombre de dossiers à traiter entraînerait, par ricochet, l'augmentation de la productivité par magistrat. Nous pensons qu'une justice de qualité doit se donner les moyens de le rester et refusons que la qualité de vie des magistrats devienne la variable d'ajustement de cette tension.

1.3. LES AXES DE RÉFLEXION DE L'USMA

Composition 2 rapporteurs en TA ; 3 en CAA

L'un des principaux axes envisagés pour soulager la pression qui pèse sur nos collègues en juridiction doit naturellement être le renforcement des effectifs. De ce point de vue, il nous paraît évident et particulièrement important de se fixer comme objectif de soulager chacun des acteurs :

- le président de la formation de jugement ;
- les rapporteurs ;
- le rapporteur public ;

Et non pas l'un ou l'autre selon les circonstances ou les objectifs poursuivis...

Le seul moyen d'y parvenir est de créer de nouvelles chambres plutôt que de surcharger les chambres existantes en rapporteurs. **Il est de l'intérêt de tous de revenir à des chambres à 2 rapporteurs en TA et 3 rapporteurs en CAA.**

En effet, la solution consistant à augmenter le nombre de rapporteurs par chambre, qui n'entraîne pas une diminution corrélative du nombre de dossiers traités par rapporteur, a pour conséquence d'alourdir d'autant la charge du rapporteur public ainsi que celle du réviseur, sans pour autant, concernant ce dernier, le soulager de la charge des référés et des ordonnances.

Nous pensons aussi qu'une autre mesure s'impose : la création de postes vice-présidents en charge, notamment, des référés dans les tribunaux les plus importants.
Une telle mesure permettra véritablement d'alléger, en la répartissant, la charge de travail des vice-présidents dans les plus grosses juridictions.
Elle permettra également à ceux qui ont en charge une formation de jugement

d'investir plus sereinement l'ensemble des tâches qui en découlent.

Norme au niveau national :
8 dossiers en TA ;
6 en CAA

L'USMA estime que si la norme « Braibant » a été définie à une autre époque, elle présente l'intérêt majeur de partir du postulat que le temps moyen qu'un rapporteur doit consacrer à la préparation d'un dossier est d'environ une journée. Ainsi, pour des audiences à quinzaine, elle admettait que seuls huit jours pouvaient être consacrés à la préparation d'une audience, les deux autres étant consacrés à l'audience elle-même et à la séance d'instruction.
La norme « Braibant » a ceci de pertinent qu'elle admettait donc, implicitement mais nécessairement, que la qualité des décisions de justice pouvait être en péril au-delà de 8 dossiers moyens par quinzaine. C'est pourquoi l'USMA continue d'utiliser la norme comme un point de repère, là où la MIJA prône son abandon. Toutefois, l'évolution spectaculaire de la difficulté moyenne des dossiers et les arrangements permanents avec la norme, en vertu desquels certains dossiers ne compteraient que pour moitié ou un tiers, conduisent l'USMA à considérer qu'elle ne suffit plus à protéger les magistrats contre une perte de sens de leur métier et de leur vie professionnelle.

En juillet 2016, l'USMA a demandé l'inscription de ce sujet majeur à l'ordre du jour des réunions de dialogue social.

A l'issue de cette réunion, au cours de laquelle nous avons sollicité la mise en œuvre d'une étude objective sur l'évolution de la charge de travail, le secrétariat général a engagé l'enquête dénommée « baromètre social » et un groupe de travail, présidé par la Présidente de la MIJA, a conduit une réflexion d'ensemble sur la charge de travail.

Notre discours a reposé sur une idée simple selon laquelle il était temps de mettre un terme à toute logique productiviste, devenue déraisonnable.
Ainsi, nous avons identifié le nombre de jours qu'un magistrat administratif pouvait consacrer à la préparation de ses audiences tout au long d'une année civile ; par le biais d'une simple soustraction :

Nombre de jours au cours d'une année civile :	**365**
Jours de week-ends :	- 104
Jours de congés +RTT (si CET pris) :	- 45
Jours fériés (variable selon les années) :	- 8
Jours consacrés aux audiences, SI et délibérés :	- 40
Jours consacrés à la formation :	- 3
Jours consacrés aux commissions administratives :	- 5
Réunions diverses et AG :	- 2
	-158 jours

Eu égard à la complexification croissante du contentieux administratif, il devient déraisonnable, sauf à sacrifier la qualité des décisions, de consacrer moins d'une journée par jour au traitement des dossiers.

Raisonner en **temps de travail**

L'USMA cherche à inciter les magistrats à raisonner en temps de travail, et à déterminer collectivement, selon une méthode objective, en fonction du temps qu'ils peuvent consacrer à la préparation des dossiers collégiaux, de la structure de leurs stocks, du poids des permanences, etc., une fourchette maximale de sorties par chambre, dénommée bouclier, afin de lutter contre le productivisme exigé des magistrats. Dans ce système la norme « Braibant » demeurerait une référence maximale dans le paysage.

Nous avons par ailleurs refusé la pondération en amont des dossiers, qui pour l'heure ne joue qu'à la baisse, dans un sens défavorable aux magistrats : la restauration du climat de confiance entre le gestionnaire et les magistrats est en effet un préalable indispensable à toute pondération : pour l'heure, les conditions ne paraissent pas remplies.

Congé maladie, congé maternité, changement d'affectation, changement de fonction, retour de mobilité : certains chefs de juridictions tentent d'obtenir des magistrats la préparation de dossiers qu'ils n'ont pas à fournir (rapporter des dossiers pendant un congé maternité ou pendant un congé maladie de moins de 2 mois, préparer des dossiers pour des audiences après une mutation...).

Appliquer strictement les **règles protectrices existantes**

Ces pratiques sont illégales et l'USMA les dénonce systématiquement. Il est en effet nécessaire d'appliquer strictement le peu de règles protectrices dont nous disposons, en attendant de véritables réformes sur la charge de travail.

Les propositions de l'USMA sur la charge de travail :

Proposition 1
Des créations de poste

Les créations de postes permises par les dotations budgétaires à venir et le redéploiement opéré chaque année doivent être orientées vers la création de nouvelles chambres plutôt que vers la surcharge des chambres existantes. Les chambres doivent être composées, en TA, d'un président, un rapporteur public et deux rapporteurs, en CAA, d'un président, un président assesseur, un rapporteur public, et deux rapporteurs.

Doivent être créés, dans les tribunaux administratifs de 4 chambres et plus, un ou plusieurs postes de présidents en charge des référés.

Proposition 2
Etablir une méthodologie fondée sur une relation de confiance

A l'issue de l'étude sur la charge de travail, le Conseil d'État préconise de supprimer la norme et de renforcer les pôles d'aides à la décision, appelés à devenir de véritables cabinets de juges. Nous nous sommes montrés ouverts à la création de ces pôles, à la condition qu'ils soient un véritable outil pour alléger la charge de travail des collègues, sans dégrader la qualité des décisions rendues. Ces pôles peuvent aussi permettre de préparer à des fonctions d'encadrement d'une équipe.

L'USMA appelle de ses vœux que les organisations syndicales soient conviées annuellement à une négociation obligatoire avec le gestionnaire, au niveau national,

sur la question de la charge de travail. Cette obligation de négociation se décline localement et annuellement, dans chaque juridiction, en assemblée générale. Une méthodologie fondée sur une relation de confiance entre le gestionnaire et les représentants des magistrats doit être privilégiée.

Proposition 3
Insuffler une prise de conscience collective et solidaire : l'exemple du bouclier

Faute de disposer de la confiance du gestionnaire sur la question de la charge de travail, l'USMA a élaboré une méthode visant à inciter les collègues à se doter d'un bouclier afin de lutter contre la hausse constante du productivisme. L'USMA renvoie en annexe au plan de lutte contre une charge de travail devenue déraisonnable (petites et grandes actions quotidiennes pour rendre la charge de travail à nouveau raisonnable).

▶ **Annexe 8** Plan de lutte contre une charge de travail devenue déraisonnable, « petites et grandes actions quotidiennes pour rendre la charge de travail à nouveau raisonnable »

Proposition 4
Equilibrer les matières

Il est établi un référentiel de base qui précise, par exemple, que certaines combinaisons de matières au sein d'une même chambre sont prohibées, adapté en fonction de la strate de la juridiction. La maîtrise de l'enrôlement doit être confiée, en propre, aux rapporteurs, avec l'accord du rapporteur public.

Proposition 5
Un président de chambre garant du bien-être de ses magistrats

Le président de chambre veille à ce que les engagements des collègues nouvellement promus correspondent à une minorme et soient adaptés à leur prise de fonction pendant une période pleine de 6 mois. Il en va de même en cas d'affectation nouvelle dans une chambre à forte spécialisation.

Proposition 6
Rappeler les règles statutaires !

Bien qu'il soit particulièrement regrettable de devoir rappeler dans un corps de magistrats que des pratiques illégales doivent être prohibées, le Secrétaire général du CE doit officiellement rappeler aux chefs de juridiction qu'un congé maladie, un congé maternité, etc. n'est, quel que soit sa durée, en aucun cas travaillé ainsi que cela vient d'être rappelé en matière de congés liés à la parentalité. De même, les changements de fonctions (mutation, retour de mobilité, etc.) ne donnent pas lieu à préparation de dossiers supplémentaires.

Proposition 7
Un indicateur qualité !

L'augmentation du ratio d'ordonnances R. 222-1 par rapport aux dossiers sortis en collégiale ou juge unique doit devenir un indicateur de dégradation de la qualité du travail juridictionnel et être mentionné comme tel dans les documents budgétaires.

***

2 - Pour un droit effectif à décharge et à RTT

Moins de 40 % des magistrats considèrent leur charge de travail comme compatible avec leur temps de travail.

Au plan national, la synthèse du baromètre social, réalisé en 2017, révèle que moins de 40 % des magistrats considèrent leur charge de travail comme compatible avec leur temps de travail. Moins de 46 % se disent satisfaits de l'équilibre entre leur vie privée et leur vie professionnelle. 70% des magistrats ont indiqué avoir déjà renoncé à suivre des formations, 91% expliquant cette renonciation par la charge de travail devenue trop lourde. Ces résultats font écho à l'enquête sur les conditions de travail menée, sur l'initiative de l'USMA, par le comité de suivi du protocole relatif aux risques psychosociaux.

Élargir les **conditions de décharge**

Ces résultats inquiétants révèlent s'il en était besoin toute l'actualité et la pertinence de nos revendications tendant à ce que le droit des magistrats de décharger des dossiers lorsqu'ils sont en formation ou en commissions administratives soit admis et reconnu, et à ce qu'un jour férié corresponde à un jour de décharge.

Obtenir et utiliser **ses RTT**

Nous sommes par ailleurs très mobilisés sur la question des RTT.

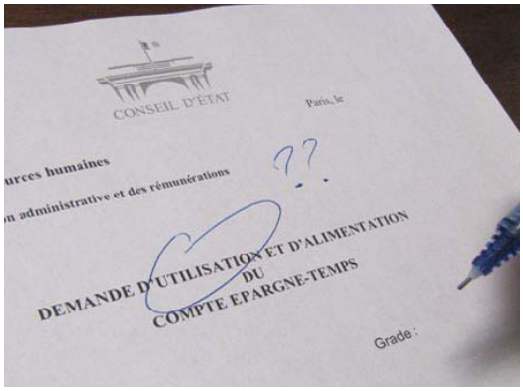
- A la demande de l'USMA, le secrétariat général du Conseil d'État a précisé, par voie de circulaire, qu'un certain nombre de situations n'avaient pas à être prises en compte dans la proratisation des jours RTT acquis forfaitairement, notamment la période d'acclimatation des nouveaux magistrats (appelée mi-norme lorsque la norme existait), les congés maternité, paternité et d'adoption, le congé de formation professionnelle, les décharges syndicales, etc. L'USMA rappelle régulièrement ces règles de bon sens.
- la direction des ressources humaines du Conseil d'État a pris, auprès de l'USMA, l'engagement d'indemniser l'ensemble des jours RTT monétisés.

Ceci étant, il reste du chemin à parcourir...

Notre action doit se poursuivre pour obtenir :

- une augmentation significative du nombre de jours RTT cumulés par an, porté à environ 20 au minimum ;
- une nouvelle circulaire clarifiant les conditions de prise de jours RTT, notamment la notion d'intérêt du service régulièrement opposée par les chefs de juridiction, et rappelant que la prise de jours RTT doit s'accompagner d'une décharge totale d'activité ;
- qu'une mesure objective du temps de travail puisse démontrer que l'organisation des juridictions ne permet plus aux magistrats de prendre effectivement leur RTT, ni même souvent la totalité de leurs congés ;
- qu'une solution soit trouvée aux difficultés rencontrées par le rapporteur public pour prendre des RTT, afin d'éviter le contournement de ces difficultés par une application *contra legem* du mécanisme de dispense de conclusions du rapporteur public ;
- une revalorisation de l'indemnisation des jours RTT, dont le montant forfaitaire de 125 euros est très en-deçà de la réalité de notre rémunération.

Annexe 9 La question du temps de travail, des congés et des RTT vue par l'USMA.



3 - Pour une amélioration des conditions matérielles de travail

3.1. PRISE EN COMPTE DES DIFFICULTÉS LIÉES AU DÉPLOIEMENT DE TÉLÉRECOURS.

Télérecours, qui permet de gérer la communication dématérialisée des requêtes, des mémoires et des actes de procédure devant les juridictions administratives, a été généralisée depuis le 2 décembre 2013 à l'ensemble des juridictions administratives. Regrettant que son déploiement ait été programmé sans une expérimentation efficiente ni aucun bilan effectué en temps utile auprès des juridictions, l'USMA veille à la résorption des difficultés que cet outil continue de poser.

Partout où le travail n'est pas organisé, les magistrats continuent de percevoir l'application Télérecours comme entraînant une nette dégradation de leurs conditions de travail : insuffisance de l'équipement informatique, difficultés de navigation dans le dossier dématérialisé, absence de fiche d'instruction, impression longue et fastidieuse, problème de l'organisation, dans chaque juridiction, de la rematérialisation.

Nous veillons à faire remonter ces difficultés, pour autant qu'elles soient portées à notre connaissance, et réclamons une application rationnelle de la circulaire du 2 décembre 2015 relative aux principes directeurs et bonnes pratiques d'utilisation des téléprocédures. Nous réclamons le principe d'une impression, en un exemplaire, de tous les dossiers dématérialisés, avec cotation des pièces, par les agents de greffe.

Enfin, nous portons la revendication qu'une étude soit réalisée afin que nos ordinateurs soient équipés d'écrans de type papier électronique, pour éviter la catastrophe sanitaire annoncée par l'usage intensif des outils informatiques.

3.2 DE QUESTIONS « SOCIALES » NON SUBALTERNES

Parallèlement aux grandes réflexions qu'elle mène sur l'avenir de la juridiction administrative, l'USMA entend poursuivre ses actions sur des sujets moins débattus mais qui ont une incidence directe sur les conditions de travail et, plus généralement, sur les conditions de vie.

Nous poursuivons ainsi nos démarches visant à obtenir la mise en place d'une véritable politique sociale de la juridiction administrative !

Trois exemples sur lesquels l'USMA continuera à intervenir sans relâche :

Adapter les locaux des juridictions

Adapter les locaux des juridictions : il y a plus de 1000 magistrats en activité dans les TA et les CAA. Les juridictions sont également dotées d'environ 1250 emplois d'agents de greffe auxquels s'ajoutent 300 assistants de justice, des vacataires, des stagiaires…ce qui représente plus de 2 500 personnes à loger dans nos juridictions.

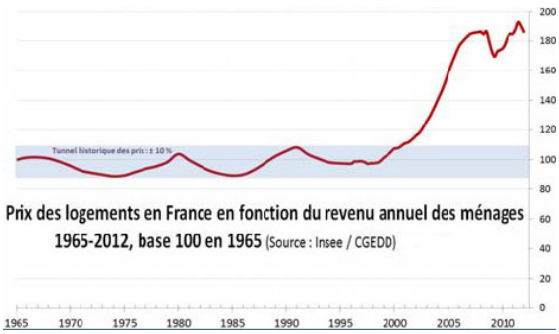
Chaque juridiction doit être dotée des moyens lui permettant d'accueillir au mieux les flux croissants de magistrats, gref-

fiers, assistants, stagiaires…nécessaires à l'activité juridictionnelle.

L'USMA continuera à demander, notamment par ses représentants au sein du CHSCT, que soit mise en place une politique de transformation et d'amélioration des locaux professionnels adaptée à chaque situation locale.

Améliorer les conditions de logement

Le Conseil d'État, depuis le 1er janvier 2007, est en charge de la gestion de certains logements. Il existe en effet, à Paris, une bourse de logements disponibles pour toutes les catégories de fonctionnaires. Dans le cadre de cette compétence, le gestionnaire est supposé non seulement transmettre les demandes mais également, et surtout, gérer en propre les logements qui sont directement attribués à chaque ministère par le préfet de police.
Nous réitèrerons, dans le cadre du Conseil de l'action sociale, notre demande d'amélioration du système.



L'USMA souhaite également que l'indemnité de résidence soit revue : il est anormal qu'elle soit aussi défavorable à ceux d'entre nous qui vivent et travaillent dans des villes où le prix de l'immobilier est particulièrement élevé. Nous demandons qu'un texte soit adopté pour ajuster cette indemnité à l'état réel du marché.

Généraliser les Tickets-restaurants

Sous la pression incessante de l'USMA, un système de tickets restaurants a été instauré. Nous avons initié une motion pour son maintien en 2017. Néanmoins, il ne bénéficie qu'à certaines des juridictions les plus éloignées d'un restaurant administratif. Nous poursuivons nos efforts pour que ce système bénéficie au plus grand nombre.

***

Partie 3

QUALITÉ DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

Qualité de la justice administrative

La qualité de la justice administrative a toujours été au centre des attentions de l'USMA.

Rappelons d'abord ces quelques évidences qui guident notre action :

- nous maintenons que les réformes ne doivent se faire que si elles sont réellement nécessaires et répondent à un intérêt légitime tant pour le juge que pour le justiciable ;
- nous contestons la nécessité de bouleverser un système qui est largement reconnu comme globalement efficace et de qualité ;
- nous réfutons la démarche consistant à trouver, dans l'urgence, des solutions conjoncturelles pour faire face à certaines situations souvent intenables créées essentiellement pour des considérations d'affichage statistique ;
- nous estimons qu'il incombe à un syndicat de magistrats administratifs d'initier une réflexion sur le fonctionnement du service public de la justice administrative, en revendiquant le maintien de ses garanties de qualité.

Nous appuyons notre démarche sur les principes qui nous apparaissent fondamentaux :

Indépendance des magistrats

Collégialité

Double degré de juridiction

Maintien du rapporteur public

Qualité des décisions juridictionnelles

Gratuité de l'accès à la justice

Refus d'une justice à plusieurs vitesses

1 - Pour le maintien de la collégialité et de l'appel

1.1 LA FORMATION COLLÉGIALE DOIT RESTER LE PRINCIPE

Convaincus que la justice doit, sauf circonstances particulières, être rendue par une formation collégiale, seule à même de garantir la qualité des décisions, nous nous opposons à toute extension excessive du champ d'intervention du juge unique.

Nous considérons que le maximum – et parfois bien plus – a été tiré des dispositions de l'article R. 222-1 du CJA. Nous nous opposons depuis 2006 à l'extension effrénée du champ de cet article et avons, à cette fin, saisi, en vain, le Conseil d'État d'un recours contentieux et le Conseil constitutionnel d'une QPC.

Nous estimons désormais qu'une augmentation du ratio de dossiers sortis en application de cette procédure constitue un indicateur de la dégradation de la qualité de la justice que nous rendons.

Par ailleurs, nous défendons l'idée que la compétence du juge unique doit être uniquement justifiée par la facilité technique du dossier, et non pas des considérations productivistes ou, pire encore, par une conception dégradante de certains contentieux et de leurs auteurs.

Nous avons ainsi organisé une grève en 2006 pour nous opposer à l'extension du champ d'intervention du juge unique.

Nous nous sommes ainsi opposés, dès le rapport rendu par le groupe de travail du Conseil d'État, sur l'extension de la compétence du juge unique aux contentieux dits « sociaux ». Nous avons à cet égard alerté la presse.
Nous avons aussi émis, au sein du CSTA, un vote défavorable sur le projet de décret relatif aux « contentieux sociaux », finalement adopté le 13 août 2013, et alerté, par courrier du 9 juillet 2013, la Garde des Sceaux, en lui demandant de ne pas signer ce décret (courrier en ▶ Annexe 10). Rien n'y a fait…

1. 2 LA PROTECTION DU JUGE CONTRE LE PROFILAGE

La mise à disposition de l'ensemble des décisions de justice comporte des risques pour l'indépendance des juges que l'USMA a très rapidement perçus (intervenant sur le sujet au congrès 2017 de l'USM) et qu'elle est bien seule à soulever dans notre ordre de juridiction.

Le fait que le nom des magistrats figure sur les copies des jugements adressées aux parties et aux tiers (en application de l'article L. 10-1 du CJA) ne pose pas question. En revanche, l'article L. 10 du CJA, relatif au versement électronique destiné aux seules sociétés de commerce des données aurait dû prévoir cette anonymisation. La bataille législative a été perdue, malgré le soutien du Sénat, car pour les legaltechs, élaborant des algorithmes de « justice prédictive », le nom du magistrat constitue un élément important de « prédiction » de la décision.

> ANTICIPEZ VOTRE JUGE. Les données extraites permettent de révéler la position de chaque juge administratif sur les questions qu'il a eu à connaître à l'aide de visualisations graphiques présentant les données sous forme agrégée. C'est un vrai changement de paradigme pour les juristes ! L'approche statistique et systématique de Supra Legem vous donne une vision d'ensemble non biaisée sur les tendances de chaque juge.
>
> *Site Internet Supra Legem*

Avec le versement de l'ensemble des jugements et arrêts, le profilage sera beaucoup plus fin. D'autant plus si le magistrat laisse d'autres traces numériques, notamment par l'usage des réseaux sociaux.

Si l'article L. 10 rappelle qu'il est interdit de réutiliser le nom des magistrats et greffiers afin « *d'évaluer, d'analyser, de comparer ou de prédire leurs pratiques professionnelles réelles ou supposées* ». Il renvoie à une infraction qui existe depuis 1994 et concerne le « *fait de collecter des données à caractère personnel par un moyen frauduleux, déloyal ou illicite* ». Ici, les données seront mises à disposition gratuitement et légalement. On peut douter que le profilage relèvera de ces faits délictueux et donc de l'efficacité de la protection affichée.

L'USMA ne cesse d'informer pour éveiller les consciences sur ces risques majeurs à court terme pour l'indépendance des magistrats.

1.3 LE NÉCESSAIRE MAINTIEN DU DOUBLE DEGRÉ DE JURIDICTION

L'USMA défend résolument le maintien de la voie de l'appel, qui doit être la règle procédurale de droit commun.

Nous nous sommes ainsi catégoriquement opposés à la suppression, juridiquement et techniquement injustifiée, de l'appel dans divers contentieux :

- nous avons, au sein du CSTA, voté à deux reprises défavorablement sur le projet de décret réformant le contentieux de l'urbanisme, qui soustrait un pan entier du contentieux de l'urbanisme au principe du double degré de juridiction et, alerté, par courrier, la ministre de l'égalité des territoires ;

- nous nous sommes opposés, et notre position a été largement relayée par les médias (Le Figaro, Les Echos, Mediapart…), au décret supprimant l'appel pour le contentieux des permis de conduire et les contentieux dits « sociaux ».

Nous nous sommes opposés au transfert du contentieux de l'asile, en premier et dernier ressort, à la juridiction administrative de droit commun. Nous avons porté l'espoir d'une simplification du cadre procédural des mesures d'éloignement et d'une meilleure maîtrise des flux contentieux devant la commission Stahl.

▶ **Annexe 10** Contribution de l'USMA relative à l'organisation des procédures contentieuses en matière de droit des étrangers et d'asile.

***

2 - Pour la sauvegarde du rapporteur public

2.1 NOUS DEMEURONS OPPOSÉS À LA DISPENSE DE CONCLUSIONS

Nous sommes opposés aux formations de jugement « à la carte » et à la suppression du rapporteur public dans les contentieux dits « à faible technicité ». Notre métier, notre fonction, notre statut de magistrat impliquent non seulement de « dire le droit », mais également de « rendre la justice » dans les meilleures conditions.

Nous avons fait grève, seuls, en 2009, contre la réforme prévoyant la réduction du périmètre d'intervention du rapporteur public. Ce mouvement et la vigoureuse campagne de presse que l'USMA a ensuite menée ont permis d'écarter le cavalier législatif qui contenait cette disposition.

Nous avons à nouveau organisé, en 2011, une grève sur le projet de texte relatif à la dispense de conclusions du rapporteur public : ce mouvement a atteint un taux record de 41 % de grévistes !

Nous avons vainement saisi le Conseil d'État d'un recours contentieux contre le décret relatif à la dispense de conclusions.

2.2 POURQUOI UNE TELLE POSITION FACE À UN MÉCANISME QUI, DE FAIT, ALLÈGE LE TRAVAIL DU RAPPORTEUR PUBLIC ?

Sur le plan des principes, tout d'abord, il s'avère, ainsi que nous l'avions annoncé, que le mécanisme de dispense de conclusions conduit *de facto* à sa disparition progressive dans certains contentieux et marque ainsi un réel recul des garanties de qualité du procès administratif.

Et surtout, un bilan de la réforme peut être tiré : la dispense de conclusions était bien un cadeau empoisonné ! Ainsi :

- dans certaines juridictions ou certaines chambres, les rapporteurs publics, soumis à des pressions statistiques intenables, sont contraints de renoncer à conclure dans une grande majorité, sinon l'intégralité, des dossiers : les garanties prévues par les textes, à savoir une dispense à la libre initiative du rapporteur public et le maintien d'un double regard sont, de fait, anéanties ;

- des rapporteurs publics, parce qu'ils se dispensent régulièrement de conclure, se voient assigner par leurs chefs de juridiction de nouvelles tâches à accomplir durant ce « temps gagné » : l'objectif affiché de recentrer le rapporteur public sur son « cœur de métier » est alors loin d'être atteint…

- la disparition du rapporteur public, perçu comme le « goulot d'étranglement » des formations de jugement, conduit, dans de nombreuses juridictions, à une augmentation corrélative et significative du nombre d'affaires par rapporteur ;

- les pratiques diffèrent très largement d'une juridiction à l'autre, et même d'une chambre à l'autre : certains rapporteurs publics voient tous les dossiers, d'autres n'en voient plus aucun ; l'immense majorité des rapporteurs publics se dispense par principe, quelques rares résistants concluent… parfois ; certains rapporteurs publics sont encouragés à se dispenser et féliciter pour ce faire notamment lors de leur entretien d'évaluation, tandis que d'autres se le voient reprocher. Ces divergences de pratiques, en toute opacité, ne sont pas acceptables.

Ainsi, alors même que nous ne perdons pas de vue la nécessité de soulager nos collègues – rapporteurs publics et rapporteurs – face à la lourdeur de la charge de tra-

vail (voir nos axes de réflexion à ce sujet en Partie II), nous poursuivons le combat pour que la dispense de conclusions du rapporteur public ne devienne pas la règle.

Nos conditions de travail doivent demeurer acceptables, sans sacrifier la qualité de la justice !

La dispense du rapporteur public conduit à une augmentation corrélative et significative du nombre d'affaires par rapporteur

***

3 - Pour une justice effective pour tous

3.1 GRATUITÉ DE L'ACCÈS À LA JUSTICE

L'USMA, attachée au principe de gratuité de la justice, s'est toujours opposée à l'instauration d'une taxe imposée à peine d'irrecevabilité pour introduire une requête devant une juridiction, qui, de fait, entravait l'accès au juge.

Nous estimons que seul l'État a la charge d'assurer le financement des missions de service public de la justice, laquelle ne saurait peser indifféremment sur les justiciables. Et l'objectif sous-jacent de désencombrement des juridictions poursuivi par l'instauration de ce « droit d'entrée » n'est pas admissible, d'autant moins au regard de son effet dissuasif pour les justiciables les moins fortunés.

L'USMA en a aussi dénoncé les conséquences pratiques désastreuses : dysfonctionnements juridictionnels induits par le droit de timbre, ralentissement du traitement des requêtes, coût lié à sa mise en œuvre… autant d'arguments qui avaient d'ailleurs conduit, en 2003, à supprimer le droit de timbre existant alors !

3.2 PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES DES REQUÉRANTS

La mise à disposition de l'ensemble des décisions de justice résulte de deux textes successifs : la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique (article 20) puis la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 (article 33). Ce second texte a supprimé le principe de prévention du risque de réidentification posé comme préalable par le premier. Il n'y sera plus procédé que sur décision des magistrats, en cas de risque d'atteinte à la sécurité ou au respect de la vie privée des justiciables et encore ne sait-on pas comment il y sera procédé.

Cette opération est bien plus délicate que la simple anonymisation, consistant à enlever les nom et prénom. La Cour de cassation n'a jamais réussi, malgré des dépenses importantes, à disposer d'un algorithme fiable pour procéder à l'occultation des éléments de réidentification.

Faute de précision sur les modalités de mise en œuvre, il est à craindre qu'elle n'incombe aux magistrats et que les juridictions n'y procèdent que de manière exceptionnelle, prenant ainsi le risque de livrer la vie privée des justiciables aux « vendeurs » de données personnelles et de voir la responsabilité des magistrats engagée.

Aussi, nous avons voté au CSTA du 19 février 2020 contre le projet de décret sur la mise à disposition des décisions. Face au partage des voix, un avis n'a pu être émis.

▶ Annexe 11

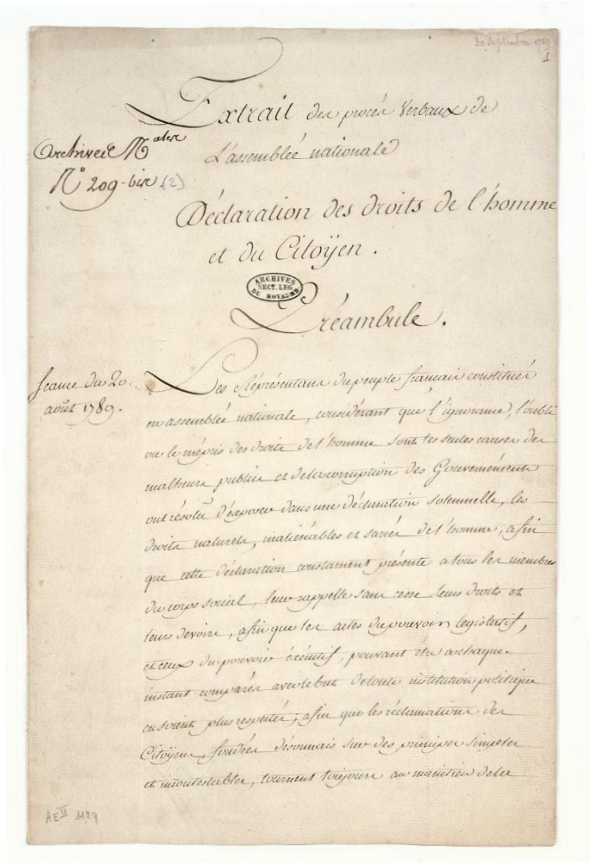
3.3 REFUS D'UNE JUSTICE À PLUSIEURS VITESSES

L'USMA est résolument convaincue qu'un syndicat de magistrats administratifs doit savoir prendre position lorsque telle ou telle procédure met en péril la qualité même du service public de la justice administrative.

Nous nous opposons ainsi fermement à toute réforme procédurale attentatoire à cette qualité et, au-delà, nous nous positionnons comme force de propositions.

Quelques exemples de nos actions récentes :

- Nous nous sommes mobilisés sur la question des audiences délocalisées : après l'organisation, en 2011, d'une grève sur le projet d'audiences dans les centres de rétention, nous nous sommes engagés aux côtés de nos homologues judiciaires, au sein du « Collectif anti-délocalisations. Nous estimons en effet que, tant au regard de la solennité de la justice et de sa nécessaire indépendance vis-à-vis de « l'administration d'accueil », qu'en raison des contraintes pratiques, la justice doit continuer à être rendue dans le seul lieu qui lui est dédié : la salle d'audience d'une juridiction ! Tout au plus avons-nous accepté à titre expérimental que des visio-audiences se tiennent dans le ressort du TA de Melun et attendons toujours – vainement – le bilan de cette expérimentation.



Extrait du procès verbaux de l'assemblée nationale

Déclaration des droits de l'homme et du Citoyen.

Préambule.

- Nous nous sommes opposés à la mise en place d'une justice de « seconde zone » dans les « contentieux sociaux » : après avoir déploré une catégorisation des « justiciables les plus démunis », nous avons fermement pris position contre le décret du 15 août 2013 qui réserve à ces contentieux une triple dérogation procédurale : juge unique, dispense de conclusions du rapporteur public, absence d'appel.

- Nous nous sommes opposés à la suppression de l'appel pour une grande partie du contentieux de l'urbanisme.

***

Partie 4

UN SYNDICAT COHÉRENT, ACTIF ET EFFICACE

Un syndicat cohérent, actif et efficace

1 - Nous siégeons dans les instances représentatives

1.1 CSTA

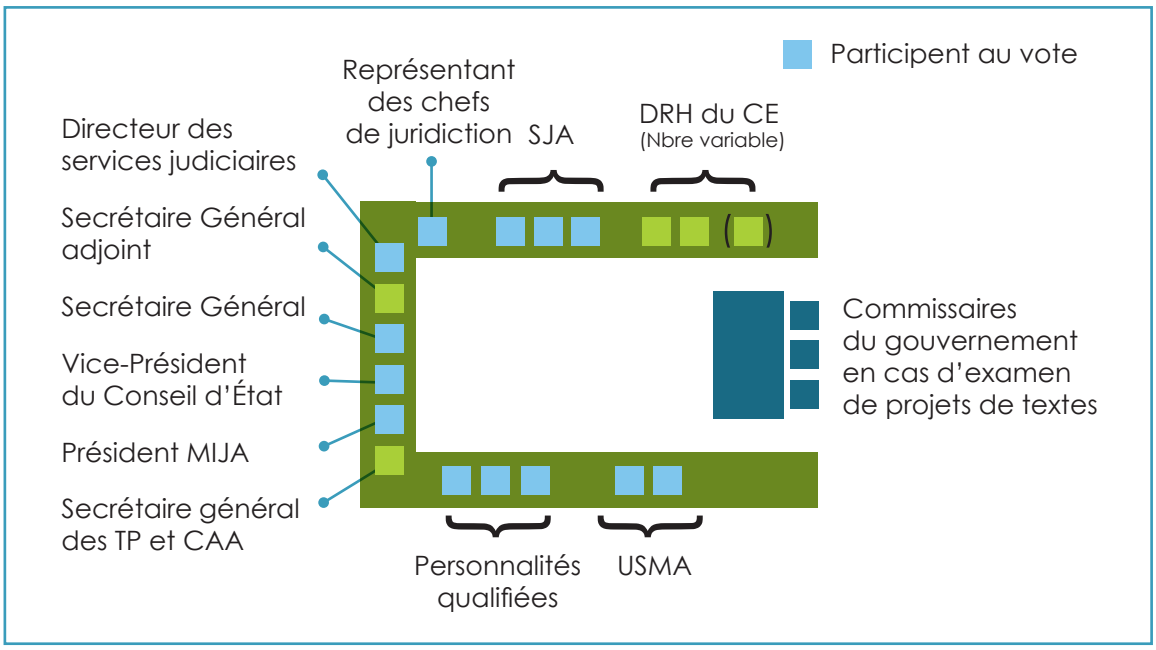
Nous y défendons les intérêts du corps sur chaque texte soumis. Par exemple, nous avons émis un vote défavorable sur :

- le projet de décret relatif à la mise à disposition du public des décisions des juridictions judiciaires et administratives ;
- le projet d'ordonnance unifiant l'attribution de tous les contentieux d'aides personnelles au logement au profit de la juridiction administrative, faute d'étude d'impact permettant d'absorber un tel contentieux.
- La réforme des orientations du CSTA visant à accorder une priorité pour l'avancement au grade de président aux candidats ayant effectué une mobilité dans des fonctions d'encadrement dans l'administration active, par rapport à ceux l'ayant fait en juridictions judiciaires ou financières ou en CAA.

Nous préparons très en amont les séances consacrées aux mesures individuelles (listes d'aptitude, tableau d'avancement, mouvement de mutations) afin que nos propositions puissent être adressées avant celles du service, comparées avec elles et débattues dans les moindres détails.

Nous demandons régulièrement que des études soient réalisées en CSTA : conditions dans lesquelles le CET est mis en œuvre ou, plus récemment, demande tendant à la création d'un bilan d'activité du CSTA.

Au titre des questions diverses, nous posons régulièrement les questions qu'ap-



Le CSTA siège dans la salle de la section des Finances du CE

pellent la gestion du corps et la situation de certaines juridictions ou de certains collègues, nous demandons des prises de position au Conseil d'État sur certains sujets. Nous portons les demandes majoritaires des collègues et portons à la connaissance du CSTA les sujets majeurs. Récemment, nous avons sollicité l'organisation d'un débat sur le port de la robe, tel qu'éclairé par le sondage auprès des magistrats, et milité contre la réforme des orientations du CSTA n'allant pas dans le sens des intérêts des magistrats. Nous nous sommes d'ailleurs sentis bien seuls dans ce rôle d'opposition.

Enfin, nous réclamons plus de transparence dans la mise en œuvre des orientations du CSTA. Ainsi, nous réclamons :

- qu'un comité restreint, émanation du CSTA, soit chargé de proposer paritairement les tableaux d'avancement ;
- que le vivier des chefs de juridiction fasse l'objet de règles transparentes et connues des membres du CSTA ;
- que soient clarifiés les critères présidant au recrutement des chefs de juridiction ;
- que les membres du CSTA soient informés des candidats évincés aux postes de présidents de CAA.

Les réunions de dialogue social :

Depuis 2015, le gestionnaire organise avec les membres des bureaux des organisations syndicales des réunions périodiques de dialogue social au cours desquelles les deux organisations syndicales proposent alternativement, aux côtés du gestionnaire, les points à l'ordre du jour de ces réunions.
Ces réunions sont devenues essentielles au dialogue constructif qui se noue entre le gestionnaire et les représentants syndicaux.

C'est au cours de ces réunions que l'USMA a sollicité la mise en place d'un outil permettant de mesurer objectivement la charge de travail, ayant débouché sur les réflexions d'un groupe de travail, présidé par Mme Piérart, sur la charge de travail, et la mise en œuvre d'un baromètre social à échéance régulière. A l'issue du premier baromètre social, des groupes de travail, présidés par Mme Massias et M. Gazagnes, ont fait un certain nombre de recommandations visant à améliorer la carrière des magistrats et leurs modalités de concertation, de consultation et d'information.

D'autres groupes de travail, en lien avec ces recommandations, ont vu le jour : groupe de travail « évaluation des magistrats », présidé par M. Hoffmann, le groupe de travail « projets de juridiction », présidé par M. Duchon-Doris, ou encore le groupe de travail « cellule d'urgence », présidé par Mme Favier.

Les recommandations proposées par ces groupes font l'objet d'un suivi régulier de l'USMA.

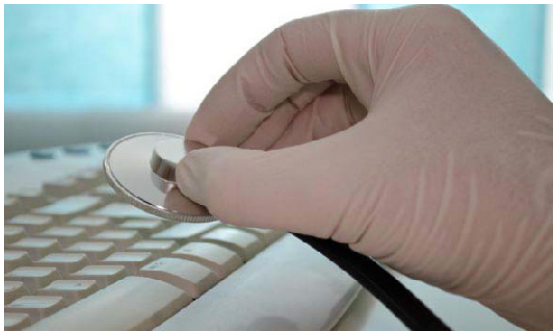
C'est encore l'USMA qui a sollicité et obtenu la mise en place d'un groupe de travail chargé de faire des propositions sur la composition et le développement de l'aide à la décision, présidé par M. Devys, dont elle attend beaucoup.

C'est enfin l'USMA qui a obtenu la création de postes de présidents dans les TA de plus de trois chambres, et sollicite aujourd'hui l'extension de cette règle à tous les tribunaux.

Elle revendique également, au cours de ces réunions, la mise en œuvre d'une nouvelle méthode de répartition des effectifs, tenant davantage compte du poids du contentieux de l'urgence, la mise en place d'un groupe de travail chargé de proposer, à titre expérimental, l'évaluation à 180 ° dans les juridictions, afin que la MIJA dispose d'un outil lui permettant de savoir comment sont perçus les chefs de juridiction par la communauté juridictionnelle.

1.2 CHSCT

Nous y intervenons avec constance pour une meilleure prise en compte des questions d'hygiène, de sécurité et, depuis 2012, des conditions de travail dans les juridictions administratives. Nous participons à ce titre régulièrement aux visites de juridiction du comité, y avons initié l'enquête sur les conditions de travail dans les juridictions en 2013.
En 2020, nous avons obtenu la création, à titre expérimental, d'une cellule d'écoute en matière de risques psycho-sociaux, et défendons désormais l'idée que celle-ci doit s'accompagner d'une charte de confidentialité et s'entourer d'une équipe



de coach interne en mesure de comprendre et de prévenir les risques de tension au sein d'une équipe.

1.3 CAS

C'est l'USMA qui a obtenu, après des années d'obstination, la création de ce conseil de l'action sociale. Nous y sommes évidemment représentés, tout comme nous siégeons au sein de la commission statuant sur les prêts et secours accordés aux agents en difficulté. Nous y avons obtenu la dotation de tickets restaurants dans certaines juridictions.

***

2 - Nous agissons sur le terrain

2.1 NOUS RENCONTRONS LES ACTEURS INSTITUTIONNELS

Nous sommes régulièrement reçus par les acteurs institutionnels pour évoquer avec eux :

- Les projets de réformes statutaires,
- Les procédures administratives,
- Les questions budgétaires.

Nous nous entretenons ainsi régulièrement tant avec le cabinet du Président de la République qu'avec ceux du Premier Ministre, du ministre en charge du budget, du ministre en charge de la fonction publique.

Nous sommes également en relation constante avec les cabinets du Garde des Sceaux et du ministre de l'Intérieur.

Nous sommes très régulièrement reçus et auditionnés par les groupes parlementaires dans les deux assemblées, et participons également aux groupes de travail ou aux commissions d'enquête initiés par les parlementaires sur les questions relatives à la juridiction administrative.

A chacune de ces occasions, nous adressons à nos interlocuteurs des contributions orientant la discussion sur les intérêts des membres du corps et rappelant les positions de l'USMA précisées dans le Livre Blanc.

2.2 NOUS JOIGNONS LES ACTES À LA PAROLE !

Bien que l'identité du juge (le Conseil d'État) soit en elle-même une source d'interrogations, nous estimons devoir passer par la voie contentieuse à chaque fois que cela nous semble utile.

Ainsi, nous avons saisi le Conseil d'État, durant ces dernières années, des recours contentieux suivants :

- Le décret du 28 septembre 2011 sur la contribution pour l'aide juridique (requête n° 353851) ;
- Le décret du 23 décembre 2011 relatif à la dispense de conclusions du rapporteur public (requête n° 357064) ;
- QPC contre l'article 54 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance relatif au rescrit juridictionnel : dans sa décision n° 427650 du 6 mai 2019, le Conseil d'État a renvoyé au Conseil Constitutionnel la question de la conformité à la Constitution de l'article 54 de la loi n° 2018-727, laquelle a donné lieu à la décision du Conseil Constitutionnel n° 2019-794 QPC du 28 juin 2019 ;
- Le décret n° 2018-1142 du 12 décembre 2018, portant modification du code de justice administrative pour l'application des titres Ier et III de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, sur la question de la consultation obligatoire du CSTA (requête n° 427737) ;

Les orientations du CSTA du 10 décembre 2019, reprises dans la circulaire du 21 janvier 2020, en tant qu'elles portent sur l'obligation de mobilité conditionnant l'avancement au grade de président (requête n° 438202).

2.3 NOUS AGISSONS AUX CÔTES DES ACTEURS DE LA JUSTICE

Nous avons relancé, en 2019, un projet dénommé « Plateforme commune magistrats », visant à regrouper l'ensemble des organisations syndicales de magistrats, qu'ils soient judiciaires, financiers ou administratifs. Ce collectif se donne pour objectif de fédérer les organisations autour des préoccupations communes que sont les moyens alloués à la justice et l'indépendance de celle-ci. Nous sommes le seul syndicat de juges administratifs à participer à ce collectif. L'USMA et l'USM ont, dans le cadre de relations plus étroites, organisé des interviews croisées, ou lutté ensemble contre les effets du projet de décret open data.

Nous participons à des groupes de travail et colloques co-animés par des magistrats administratifs et judiciaires, des avocats et des universitaires.

Céline Parisot, présidente de l'USM, et Olivier Di Candia, président de l'USMA, lors d'une interview croisée le 19 février 2020

3 - Nos idées avancent !

3.1 COMMUNICATION INTERNE

Les membres du corps sont régulièrement destinataires de nos messages par lesquelles nous diffusons nos comptes rendus de CSTA, fidèles aux idées que nous défendons, l'ensemble de nos contributions, ou encore l'USmag', un condensé mensuel d'informations sur l'actualité des juridictions administratives. Notre maillage territorial est de plus en plus dense, avec un large réseau des délégués et de correspondants dans les juridictions, prêts à nous représenter et à nourrir le dialogue social au niveau local.

Nos délégués, en réseau, et interviennent régulièrement sur une liste de discussion interne à l'USMA, ce qui nous permet de relayer les informations et de faire remonter rapidement les difficultés locales.

Nous déployons un programme intense de visites en juridictions, qui sont pour nous l'occasion de faire vivre le débat et d'enrichir concrètement nos actions.

3.2 COMMUNICATION EXTERNE

Notre site Internet s'enrichit régulièrement de nos communiqués de presse et reprend l'ensemble de nos contributions et comptes rendus. L'actualité de la juridiction administrative et de l'action de l'USMA y est visible et la presse spécialisée se rend régulièrement sur notre site.

Nous sommes présents sur les réseaux sociaux mais gardons le sens des responsabilités en ne diffusant à l'extérieur de la juridiction aucune rumeur susceptible de déstabiliser le corps ou de porter atteinte à son image.

Nous publions régulièrement des articles, dans la presse générale comme dans la presse juridique, sur des sujets divers, et, parfois, sensibles.

Voici, sans être exhaustifs, quelques exemples d'articles publiés par nos soins ou relayant notre position, dont certains figurent en annexes :

- Libération, 5 juin 2013 : « Défendre et juger sur le tarmac »
- Les Echos, 29 août 2013 : « Tribunal administratif : les justiciables dissuadés de faire appel »
- Mediapart, 9 septembre 2013 : « Un décret éloigne les précaires de la justice ordinaire »
- Fil DP, 13 novembre 2013 : Interview d'Anne Baux, Présidente de l'USMA
- FIL DP, 19 janvier 2016 : Interview de Sophie Tissot, Présidente de l'USMA

  Annexe 12
- FIL DP, 31 mars 2017 : Interview de Sophie Tissot, Présidente de l'USMA
- Fil DP, 18 septembre 2019 : Interview d'Olivier Di Candia, Président de l'USMA

  Annexe 13
- AJDA, 17 février 2020 : « Les magistrats administratifs sont favorables au port de la robe »

  Annexe 14
- Le Monde du droit, 6 février 2020 : « Les magistrats et fonctionnaires de greffe exigent le retrait du projet de décret sur l'open data des décisions de justice ».

Lorsque l'actualité le commande, ou lorsque nous souhaitons faire avancer nos revendications, nous organisons des conférences de presse.

3.3 NOUS SOMMES PIONNIERS ET OBTENONS DES RÉSULTATS !

Reconnaissance constitutionnelle du statut des magistrats administratifs, corps unique, développement de carrière, charge de travail, formation, qualité de la justice administrative… sont autant de sujets sur lesquels l'USMA a été rejointe dans ses revendications.

C'est néanmoins l'USMA qui porte le plus clairement, le plus sincèrement le message avec cohérence. Mieux vaut privilégier l'original que la copie.

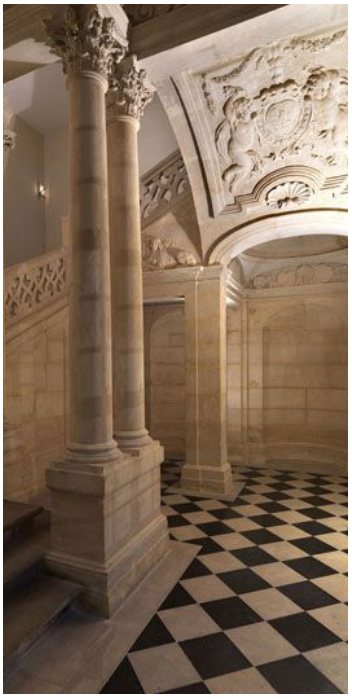
Nous avons obtenu des avancées significatives :

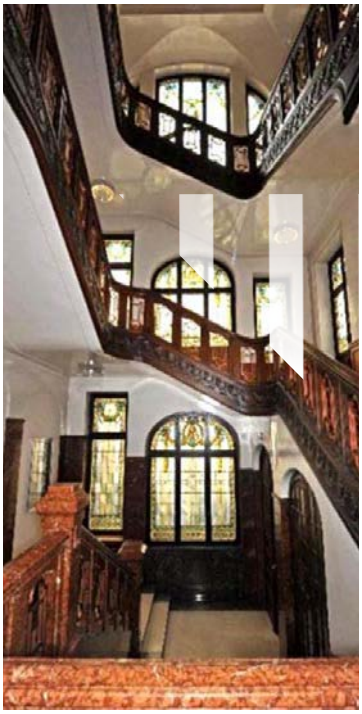
- Changement de discours du gestionnaire qui admet désormais que la charge de travail a atteint son plafond,
- Suppression du droit de timbre
- Reconnaissance de la qualité de magistrat dans le code de justice administrative
- Formation initiale commune à tous les recrutements
- Rééchelonnement de la grille indiciaire

Plus l'USMA sera forte, plus l'USMA sera entendue.

D'évidence, le combat n'est pas terminé. Il reste du travail. Nul doute, dès lors, que, comme nous l'évoquions de façon liminaire, la période à venir va continuer à donner lieu à une intense activité syndicale.

Et l'USMA répondra présente, car, là où certains multiplient les effets de communication et d'agitation, nous agissons avec détermination et constance pour défendre les intérêts du corps et la qualité de la justice administrative !





ANNEXES

Liste Annexes

Annexe 1 Question n° 3528, publiée au JO le 5 décembre 2017 – réponse publiée au JO le 23 janvier 2018, ne répondant que sur la dualité juridictionnelle

Annexe 2 Proposition n° 643 de loi constitutionnelle relative à la consécration constitutionnelle de l'ordre juridictionnel administratif

Annexe 3 Argumentaire et proposition de l'USMA sur la constitutionnalisation de la juridiction administrative

Annexe 4 Contribution USMA pour la commission d'enquête parlementaire sur les obstacles à l'indépendance de la justice. Audition du 18 juin 2020.

Annexe 5 Notre proposition de rédaction de la partie statutaire du CJA

Annexe 6 Juridictions administratives : la robe… ou l'épée, novembre 2011

Annexe 7 Résultats du sondage organisé en janvier 2020

Annexe 8 Plan de lutte contre une charge de travail devenue déraisonnable, « petites et grandes actions quotidiennes pour rendre la charge de travail à nouveau raisonnable (6 fiches 8-1 à 8-6)

Annexe 9 La question du temps de travail, des congés et des RTT vue par l'USMA

Annexe 10 Contribution de l'USMA relative à l'organisation des procédures contentieuses en matière de droit des étrangers et d'asile

Annexe 11 Le Monde du droit, 6 février 2020 : « Les magistrats et fonctionnaires de greffe exigent le retrait du projet de décret sur l'open data des décisions de justice »

Annexe 12 FIL DP, 19 janvier 2016 : Interview de Sophie Tissot, Présidente de l'USMA

Annexe 13 Fil DP, 19 septembre 2019 : Interview d'Olivier Di Candia, Président de l'USMA

Annexe 14 AJDA, 17 février 2020 : « Les magistrats administratifs sont favorables au port de la robe »

Annexe 1

Question n° 3528, publiée au JO le 5 décembre 2017

ASSEMBLÉE NATIONALE

Question N° : 3528	De **M. Laurent Garcia** (Mouvement Démocrate et apparentés - Meurthe-et-Moselle)	**Question écrite**

Ministère interrogé > Premier ministre	**Ministère attributaire >** Justice

Rubrique > justice	**Tête d'analyse** > Consécration constitutionnelle de l'ordre jur	**Analyse >** Consécration constitutionnelle de l'ordre juridictionnel administratif.

Question publiée au JO le : **05/12/2017**
Réponse publiée au JO le : **23/01/2018 page : 617**
Date de changement d'attribution : **19/12/2017**

15ème legislature

TEXTE DE LA QUESTION

M. Laurent Garcia interroge M. le Premier ministre sur les raisons pour lesquelles le dualisme juridictionnel et l'existence de la juridiction administrative ne sont pas expressément consacrés dans le corps de la Constitution, alors pourtant que le Conseil constitutionnel en a admis le principe par deux décisions majeures, celle du 22 juillet 1980, qui affirme l'indépendance du juge administratif, et celle du 23 janvier 1987, qui détermine l'existence d'un noyau dur de compétence du juge administratif. À l'heure où le législateur se tourne vers les garanties d'indépendance et d'impartialité reconnues à la justice administrative, à travers notamment les compétences qui lui sont dévolues par la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, les pourfendeurs du dualisme juridictionnel tirent argument de l'absence de statut constitutionnel du juge administratif pour remettre en cause la conception française de la séparation des pouvoirs et solliciter une unité de juridiction. Les justiciables croient encore en la mission essentielle de la justice administrative. La suspicion illégitime qui pèse sur l'impartialité du juge administratif ne doit pas avoir raison de son maintien. Comme le montrent leurs prises de position officielles et récentes, les organisations syndicales de magistrats sollicitent une consécration constitutionnelle pleine et entière de l'ordre juridictionnel administratif. Il lui demande de bien vouloir lui faire part de sa position sur le dépôt d'une proposition de loi constitutionnelle en ce sens.

TEXTE DE LA RÉPONSE

Monsieur le député souhaite la consécration dans la Constitution de l'existence de l'ordre juridictionnel administratif, au-delà des décisions du Conseil constitutionnel qui en ont déjà reconnu l'existence et l'indépendance. Il est vrai que le texte initial de la Constitution ne mentionnait que les attributions consultatives du Conseil d'État et que le principe constitutionnel de dualité des ordres de juridiction a d'abord été affirmé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, notamment par les décisions des 22 juillet 1980 et du 23 janvier 1987 citées par la question posée. Mais, depuis lors, la dualité des ordres de juridiction a été inscrite dans le texte même de la Constitution : la révision du 23 juillet 2008

a en effet inscrit à l'article 65 la règle selon laquelle les personnalités qualifiées nommées au Conseil supérieur de la magistrature ne doivent appartenir «ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif». Plus encore, la nouvelle procédure de question prioritaire de constitutionnalité (article 61-1) charge le Conseil d'État ou la Cour de cassation de transmettre au Conseil constitutionnel les questions prioritaires de constitutionnalité selon qu'elles sont présentées devant une juridiction administrative ou une juridiction judiciaire. Ces dernières dispositions ont conduit le Conseil constitutionnel à juger que le Conseil d'État et la Cour de cassation sont les «juridictions placées au sommet de chacun des deux ordres de juridiction reconnus par la Constitution» (décision du 3 décembre 2009 sur la loi organique relative à la procédure de QPC). La dualité des ordres de juridiction est donc d'ores et déjà consacrée par le texte même de la Constitution.

Annexe 2

Proposition n° 643 de loi constitutionnelle

N° 643
ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 février 2018.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

relative à la consécration constitutionnelle de l'ordre juridictionnel administratif,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par M. Laurent GARCIA, député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,
Eu égard au caractère permanent du péril que constitue le phénomène du terrorisme, la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme a pour double objectif de permettre une sortie maîtrisée de l'état d'urgence et d'introduire dans le droit positif des mesures pérennes visant à permettre de lutter contre le terrorisme. Cette loi ainsi que celle plaçant la France sous l'état d'urgence ont renouvelé l'office du juge administratif en lui attribuant compétence pour se prononcer sur la légalité de la fermeture des lieux de culte ainsi que sur les mesures individuelles de contrôle et de surveillance.

Le juge administratif joue un rôle croissant dans la protection des libertés.

Jusqu'à la fin du XXème siècle, le juge administratif a notamment pour fonction de réguler l'action de l'administration dans l'intérêt public, le recours pour excès de pouvoir constituant l'arme principale mise à la disposition du citoyen pour défendre la légalité. Ce recours est finalement devenu un instrument destiné à préserver les libertés publiques, tout en garantissant le respect et la recherche d'un ordre public. Le juge administratif a ainsi limité l'action de l'administration à l'aune des libertés consacrées par le bloc de constitutionnalité, la loi et les principes généraux du droit dégagés par lui.

Depuis quelques décennies, le législateur a pris conscience de ce rôle en lui attribuant, à travers la loi du 8 février 1995, un pouvoir d'injonction en vue d'assurer l'exécution de la chose jugée, ou encore en lui permettant d'intervenir rapidement par la voie du référé, grâce au vote de la loi du
30 juin 2000.

En tant que juge des mesures de police administrative, le juge administratif a forgé depuis les années 1930 une jurisprudence constante et claire permettant d'assurer la conciliation entre libertés et ordre public, office qu'il a rempli avec compétence et impartialité.

Il existe cependant un décalage symptomatique entre la confiance apparente des pouvoirs publics dans les garanties d'impartialité qu'offre le juge administratif et la défiance de nature que continue d'alimenter la faiblesse de son statut constitutionnel.
En effet, les pouvoirs et les compétences

du juge administratif sont à l'origine de critiques infondées sur ses garanties d'indépendance. Aussi, les magistrats administratifs attendent-ils une consécration de leur statut dans le corps de notre Constitution, laquelle ne reconnaît que le Conseil d'État et ce, en sa seule fonction de conseil. Paradoxalement, le Conseil constitutionnel a, à deux reprises, consacré les pouvoirs du juge administratif. Aussi est-il plus que nécessaire et surtout cohérent d'inscrire l'existence du juge administratif dans la Constitution.

Dans la majeure partie des États dotés d'un Conseil d'État ou d'une Cour administrative suprême, l'existence de cette institution est consacrée par le texte même de la Constitution.

Tel est ainsi le cas de l'Italie, de l'Allemagne, de la Grèce, des Pays-Bas, de la Pologne, de la République tchèque, de la Suède ou de la Turquie.

L'absence de reconnaissance constitutionnelle de l'ordre administratif souffre donc d'une double incohérence historique et juridique :

- historique dès lors que la France, berceau d'une juridiction administrative, marque un retard au regard d'autres constitutions étrangères ;
- juridique dès lors que le Conseil constitutionnel a reconnu la constitutionnalisation des compétences du juge administratif alors même que son existence constitutionnelle ne l'a pas été.

La présente proposition de loi constitutionnelle se donne donc pour objet de consacrer le statut de la juridiction administrative dans le corps de la Constitution.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article unique

Après le titre VIII de la Constitution, il est inséré un titre VIII bis ainsi rédigé :

« TITRE VIII BIS
« ORDRE JURIDICTIONNEL ADMINISTRATIF

« Art. 66-2. – À l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle.

« L'ordre juridictionnel administratif contribue au respect de l'État de droit dans les conditions fixées par la loi.

« Le Président de la République, assisté du Conseil supérieur de la magistrature administrative, est garant de l'indépendance de la juridiction administrative. Le Conseil supérieur de la magistrature administrative émet des propositions pour les nominations des magistrats administratifs, il est consulté sur les questions individuelles relatives à leur carrière et exerce le pouvoir disciplinaire.

« Les magistrats de l'ordre administratif sont inamovibles.

« Une loi organique porte statut des magistrats administratifs et détermine la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature administrative. »

Annexe 3

Argumentaire et proposition de l'USMA sur la constitutionnalisation de la juridiction administrative (avril 2013)

La constitutionnalisation de la juridiction administrative est une demande forte et ancienne de l'USMA. Rappelons que, depuis plus de vingt ans déjà, l'USMA défend l'idée selon laquelle les membres du corps sont des juges - des magistrats de l'ordre administratif - et non des fonctionnaires investis de fonctions juridictionnelles. Tirant les conséquences de ce principe, nous sommes notamment attachés à ce que la juridiction soit véritablement reconnue, via son inscription au cœur du texte même de la Constitution. Cette demande a reçu un début de réponse. Ainsi, suite à une action forte menée par notre syndicat lors de la réforme constitutionnelle de 2008, nous avons obtenu la modification de l'article 65 de la Constitution, lequel fait désormais référence à « l'ordre administratif » de juridiction.
Cette seule mention ne nous parait cependant être à la hauteur ni du rôle de la juridiction administrative, garante de l'État de droit, ni de l'ampleur de son activité de juge de l'action administrative. La juridiction administrative, juge de droit commun de l'ensemble du contentieux administratif qui a acquis son indépendance et largement convaincu de sa légitimité, constitue indéniablement un ordre juridictionnel à part entière et mérite, à ce titre, une véritable consécration constitutionnelle. C'est pourquoi l'USMA réitère son vœu d'une véritable constitutionnalisation de la juridiction administrative.

LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE, UN ORDRE JURIDICTIONNEL À PART ENTIÈRE

La juridiction administrative est le juge de droit commun du contentieux administratif

La loi des 16 et 24 août 1790 énonce le principe, repris par le décret du 16 fructidor an III, de séparation des autorités administratives et judiciaires ; son article 13 interdit ainsi aux juges de troubler « de quelque manière que ce soit » les opérations des corps administratifs. La Constitution de l'an VIII crée le Conseil d'État, la loi du 28 pluviôse an VIII les conseils de préfecture. Le Conseil d'État ne rend alors qu'une « justice retenue » : il prépare des projets de décisions, mais le pouvoir juridictionnel reste détenu par le chef de l'État. Quant aux conseils de préfecture, ils ne sont dotés que de compétences d'attribution et ne bénéficient d'aucune garantie d'indépendance. La loi du 24 mai 1872 permet au Conseil d'État de devenir une juridiction à part entière ; en effet, son article 9 souligne que « le Conseil d'État statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir, formés contre les actes des différentes administrations ». Le Conseil d'État se trouve enfin titulaire d'une justice déléguée et, il parachève lui-même sa juridictionnalisation en mettant un terme, par un arrêt « Cadot » du 13 décembre 1989, à la théorie du ministre-juge, c'est-à-dire en s'érigeant juge de droit commun du contentieux administratif. Ce n'est enfin qu'en 1953, qu'un décret-loi crée les tribunaux administratifs, lesquels se substituant aux conseils de préfecture, se voient, à leur tour, dotés d'une compétence juridictionnelle de droit commun ; la loi du 31 décembre 1987 créera les cours administrative d'appel : l'ordre juridictionnel administratif semble parachevé.

La juridiction administrative a acquis son indépendance

Par sa décision du 22 juillet 1980 « lois de validation », le Conseil Constitutionnel consacre l'indépendance de la juridiction administrative ; il en découle, qu'« il n'appartient ni au législateur ni au gouvernement de censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence » ; ce principe d'indépendance a depuis lors été maintes fois rappelé par le Conseil. Si, en corollaire de leur indépendance, les magistrats des tribunaux

administratifs et des cours administratives d'appel sont inamovibles (article L. 231-3 du code de justice administrative, issu de la loi du 6 janvier 1986), c'est surtout la promulgation de la loi n°2012-347, le 12 mars 2012 qui a, dans son article 86 codifié à L.231-1 apporté un véritable bouleversement à la situation statutaire des magistrats administratifs. Modifiant ainsi le code de justice administrative, cette loi a enfin pris acte de ce que « Les membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont des magistrats dont le statut est régi par le présent livre et, pour autant qu'elles n'y sont pas contraires, par les dispositions statutaires de la fonction publique de l'État ». Enfin, la justice administrative est indépendante tant vis-à-vis des juridictions internationales que du juge judiciaire ; il résulte en effet d'une part, de l'arrêt du Conseil d'État du 11 février 2004 « Mme Chevrol » que l'exercice d'un recours devant une juridiction internationale ne saurait conduire à l'annulation ou la réformation de la décision de justice rendue par la juridiction administrative « au nom du peuple français » (principe de non subordination) et, d'autre part, qu'un mécanisme de règlement des conflits de compétences a été instauré, le juge administratif n'étant tenu que par la matérialité des faits admise par le juge répressif dès lors que ceux-ci constituent le soutien du dispositif du jugement pénal.

La juridiction administrative a convaincu de sa légitimité

Le juge administratif a, au fil d'une jurisprudence précise et quelquefois audacieuse, assis sa légitimité de juge de l'action administrative : définition des décisions et contrats administratifs, approfondissement du principe de légalité des actes administratifs, développement de la théorie de la responsabilité de la puissance publique, protection des droits et libertés via la consécration des principes généraux du droit et de procédure, graduation de son contrôle... Il s'est également adapté aux exigences européennes et notamment aux prescriptions des articles 6 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
Ainsi, chacun admet aujourd'hui que le juge administratif rend une justice efficace, annulant ou réformant sans complexe les actes de l'administration, la condamnant à réparer les préjudices par elle commis, lui adressant des injonctions, se donnant les « moyens » par les dispositions des articles L. 911-4 et R. 921-1 et suivants du code de justice administrative de faire exécuter ses propres décisions et enfin, répondant aux attentes d'une justice « rapide » avec l'instauration depuis le début des années 2000, des procédures de référé.

UNE CONSTITUTIONNALISATION DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE À PARFAIRE

La Constitution ne mentionne pas la juridiction administrative

Alors que la Constitution consacre son titre VIII à l'autorité judiciaire et son article 47-2 à la Cour des comptes, elle ne mentionne la juridiction administrative que dans ses dispositions relatives à la composition du conseil supérieur de la magistrature, lesquelles pourraient de surcroit être modifiées. Cette absence – ou cet oubli–sont plus que regrettables, et il convient aujourd'hui d'y remédier: en effet, eu égard à la part importante que prend désormais la jurisprudence administrative dans la confection et la perfection de l' État de droit, alors que la juridiction administrative est aujourd'hui composée du Conseil d'État, de 8 cours administratives d'appel et, de 42 tribunaux administratifs ; dès lors qu'elle statue également par le biais de juridictions spécialisées, comptant ainsi plus de 1200 magistrats ; qu'en en 2011, les tribunaux administratifs ont jugé 186 493 affaires, les Cours Administratives d'Appel, 29 314 et le Conseil d'État, 9801 ; qu'enfin, pour sa part, la Cour nationale du droit d'asile a, quant à elle, statué sur plus de 34 595 affaires. Ne serait-ce que face à l'ampleur qu'elle prend désormais au sein du monde juridictionnel, elle doit trouver sa place au sein de notre Constitution

Seul un « noyau dur » de compétence a été constitutionnalisé

Il a, en effet, fallu attendre la fin des années 1980 pour que le Conseil Constitutionnel, par sa désormais célèbre décision « Conseil de la Concurrence » du 23 janvier 1987, consacre l'existence de la juridiction administrative et lui garantisse un « noyau dur » de compétence (Rappelons qu'ainsi : « figure au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence

de la juridiction administrative, l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la république ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle... »). Toutefois cette constitutionnalisation, qui ne porte que sur le seul contentieux de l'annulation et de la réformation des décisions prises par les autorités administratives dans l'exercice de leurs prérogatives de puissance publique, est insuffisante. Insuffisante parce qu'elle demeure aléatoire et soumise au « bon vouloir » du législateur et aux orientations jurisprudentielles du Conseil Constitutionnel : rien n'est encore constitutionnellement inscrit. Notre Juridiction mérite – et bien plus que cela, se doit aujourd'hui – de figurer au sein du texte fondamental et fondateur de l'État de droit français qu'est la Constitution de 1958 et si, le Tribunal des conflits a, par une décision du 12 mai 1997 « Préfet de police c/ Ben Salem », précisé que ce domaine de compétence « constitutionnellement » garanti comprenait le pouvoir, pour le juge administratif, de prononcer les mesures faisant obstacle au caractère exécutoire des décisions annulées ou réformées, cette interprétation, de nature purement jurisprudentielle, n'est pas inscrite dans un texte à valeur constitutionnelle et pourrait donc ainsi que nous venons de le souligner, être remise en cause. Enfin, hormis ce « noyau dur » de compétence, la détermination de l'étendue des compétences de la juridiction administrative est, en vertu de l'article 34 de la Constitution, matière législative ; à cela s'ajoute que la loi des 16 et 24 août 1790 énonçant le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires n'a elle-même que valeur législative. En conséquence, répétons-le, le législateur pourrait aisément, sans rencontrer d'obstacle constitutionnel majeur, revenir sur la répartition des compétences entre les deux ordres juridictionnels, telle qu'elle résulte actuellement d'un principe de séparation des autorités administratives et judiciaires qui, ainsi que nous venons de le souligner, n'a pour seul défaut que d'être de valeur législative. Poussé à son paroxysme, ce principe pourrait à tout moment, selon les manières dont il serait articulé, priver le juge administratif de pans entiers de contentieux relevant pourtant de sa compétence que l'on admet aujourd'hui comme « naturelle », tels ceux de la responsabilité ou des contrats administratifs.

L'USMA réclame une véritable constitutionnalisation de la juridiction administrative

L'USMA estime donc que la juridiction administrative, juridiction à part entière et garante de l'État de droit, mériteuneconstitutionnalisationdesonexistenceàlahauteurdesamissionetenadéquationaveclaréalitédesonchampdecompétence tel que découlant du principe, dont la véritable portée devrait également avoir valeur constitutionnelle, de séparation des autorités administratives et judiciaires.

L'USMA demande dès lors que soit inscrit dans la Constitution de la Vème République les dispositions suivantes:
« La juridiction administrative, garante de l'État de droit et de la séparation des autorités administratives et judiciaires, contribue au respect de ces principes dans les conditions fixées par la loi.
A l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relèvent en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative les recours tendant à l'annulation ou la réformation des décisions prises par les autorités administratives dans l'exercice de leurs prérogatives de puissance publique ou de leurs missions de service public, au prononcé de toutes mesures permettant de priver ces décisions de leur caractère exécutoire, et à la mise en cause de l'activité administrative.
Le Président de la République est le garant de l'indépendance de la juridiction administrative.
Les magistrats de l'ordre administratif sont inamovibles. »

Annexe 4

Contribution USMA pour la commission d'enquête parlementaire sur les obstacles à l'indépendance de la justice - Audition du 18 juin 2020

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES OBSTACLES LIÉS À L'INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE

Selon un adage anglais « *justice must not only be done, it must also be seen to be done* », il faut non seulement que justice soit faite, mais aussi qu'elle le soit au vu et au su de tous.

L'indépendance et l'impartialité du juge sont des valeurs si précieuses à la démocratie qu'elles lui donnent son sens. « La justice sans la force est impuissante. La force sans la justice est tyrannique », disait Blaise Pascal.

L'indépendance résulte des garanties statutaires entourant les magistrats. Ils doivent être placés à l'abri des pressions ou des menaces qui pourraient peser sur leur faculté de juger. Il nous semble évident que cette indépendance implique la séparation des pouvoirs.

L'impartialité du juge se définit comme l'absence de préjugé ou de parti pris sur le dossier contentieux qui lui est soumis, et comporte deux dimensions : une dimension subjective, et une dimension subjective.

La dimension subjective consiste à rechercher si, au cas d'espèce, le juge disposait de liens privilégiés avec une partie, a fait montre d'une conviction personnelle ou d'un comportement révélant un préjugé. Il est bien difficile de caractériser de tels manquements, dont les exemples sont peu fournis en jurisprudence.
Aussi et afin de conserver la confiance des justiciables, il faut aussi maintenir une impartialité objective, c'est-à-dire offrir des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime. Pour le dire autrement, l'apparence compte.

Le recensement des obstacles à l'indépendance du juge consiste donc à renforcer tous les leviers qui pourraient donner davantage de contenu à l'indépendance, à l'impartialité du juge, ainsi qu'à l'apparence d'impartialité. Voici la liste de ces leviers selon nous :

I- Garantir l'indépendance, le juge administratif à la recherche de garanties statutaires :

a) L'absence de garanties constitutionnelles

La CEDH a ainsi résumé la situation des magistrats administratifs dans sa décision Kress c. France n° 39594 du 7 juin 2011 : « *Les magistrats de l'ordre administratif bénéficient d'un statut particulier, distinct de celui des magistrats judiciaires du siège comme du parquet. Ils relèvent du statut général de la fonction publique ; toutefois, ils disposent en pratique de l'indépendance et de l'inamovibilité (paragraphe 35 ci-dessous). En 1980, une décision du Conseil constitutionnel consacra l'existence et l'indépendance de la juridiction administrative, qui figurent parmi les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ayant rang constitutionnel* ».
L'existence et l'indépendance de la juridiction administrative ne résultent ainsi pas, ni ne sont protégées, par le texte de la Constitution, mais de seuls principe, certes de même valeur, mais dégagés par le Conseil constitutionnel dans sa jurisprudence.

Cette situation n'a pas évolué, isolant la France au sein du Conseil de l'Europe, y compris parmi les États dont le système juridictionnel est caractérisé par une dualité des ordres. Ainsi, en octobre 2012, Terry Olson faisait le constat, dans les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel n° 37, que dans la majeure partie des États dotés d'un Conseil d'État ou d'une cour administrative suprême, l'existence de cette institution était consacrée par le texte même de la Constitution.

Tel est ainsi le cas des Pays-Bas, de l'Allemagne, de la Suède, de la Pologne, de la République tchèque, de la Grèce, ou de la Turquie.

L'inscription dans la Constitution de l'indépendance des juges et de leur ordre juridictionnel

constitue d'ailleurs la préconisation n°6 de la recommandation n°2010/12 du conseil des ministres des États membres du Conseil de l'Europe concernant l'indépendance, l'efficacité et la responsabilité des juges.

A supposer que l'argument tenant à son double rôle, de conseiller du gouvernement et de plus haute juridiction de l'ordre administratif, soit mobilisé pour justifier cette anomalie, ou cet anachronisme, il peut être relevé que l'article 100 de la Constitution italienne fixe la mission du Consiglio di Stato en ces termes : « *Le Conseil d'État est un organe de consultation en matière juridique et administrative, et un organe chargé d'assurer la justice au sein de l'administration* ». L'article 103 de la même Constitution de préciser : « *Le Conseil d'État et les autres organes de justice administrative exercent leur juridiction pour assurer la protection, dans les rapports avec l'administration publique, des intérêts légitimes ainsi que des droits subjectifs dans des matières particulières indiquées par la loi* ».

Mais ce n'est pas la constitutionnalisation du Conseil d'État, en tant que telle qui est nécessaire, mais celle de l'ordre juridictionnel tout entier.

En France, l'article 65 de la Constitution, inséré dans le titre VIII relatif à l'autorité judiciaire par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, constate l'existence d'un ordre juridictionnel administratif, mais sans en consacrer l'existence et sans lui apporter de garanties quelconques.

Par le jeu de l'article 61-1 de la Constitution, consacré à la question prioritaire de constitutionnalité, (inséré par la même loi constitutionnelle), le texte de la Constitution reconnaît implicitement l'existence de la fonction juridictionnelle du Conseil d'État. Tout cela reste bien lacunaire.

La loi constitutionnelle de protection de la Nation a été une nouvelle occasion manquée de constitutionnaliser le statut de la juridiction administrative.

A quoi tient cette absence de garantie constitutionnelle ? Au fait, notamment, que le statut du magistrat administratif est ambigu. Est-il un haut fonctionnaire investi de fonctions juridictionnelles ou un magistrat à part entière ?

b) De timides avancées législatives

S'agissant des magistrats des TA et CAA la question est désormais clairement tranchée par le législateur.

En 2012 et en 2016, le législateur introduit dans le code de justice administrative l'expression « *magistrats des TA et des CAA* » et il reconnaît le caractère supplétif des dispositions statutaires de la fonction publique de l'État par rapport aux dispositions législatives contenues dans le code de justice administrative.

Le juge administratif de première instance et d'appel, qui consacre 95 % de son temps à la fonction de juger, est donc un magistrat tandis que le juge administratif suprême, qui cumule les fonctions juridictionnelles, les fonctions de conseil du gouvernement, des fonctions d'études et des fonctions de gestion du corps des TA et des CAA, est demeuré un haut fonctionnaire investi de fonctions juridictionnelles. Le juge administratif suprême ne se reconnaît ni ne se revendique magistrat, mais il n'est pas soumis à l'autorité d'un ministre et il est inamovible.

Etre haut fonctionnaire ou magistrat, il faut choisir… L'ordre juridictionnel administratif est et reste dual, en ce qu'il est composé de deux ordres distincts : l'un aspire à demeurer dans la haute fonction publique, l'autre à se voir doter des garanties propres à la magistrature et des attributs traditionnels de la fonction de juger.

Cette dualité constitue l'une des raisons pour lesquelles nous ne parvenons pas à nous doter d'une reconnaissance écrite de l'ordre juridictionnel administratif dans le corps de la Constitution.

c) Une jurisprudence ambiguë

Par un arrêt du 21 février 2014, M. Marc-Antoine n° 359716, le Conseil d'État a réaffirmé sa position et jugé que les magistrats des tribunaux et des cours administratives d'appel n'étaient pas des magistrats au sens de l'article 64 de la Constitution, mais des fonctionnaires de l'État pour lesquels l'article 34 de la Constitution ne réserve au législateur que la définition des garanties fondamentales. On constatera accessoirement que dans ce litige le CE est à la fois gestionnaire et juge pour le requérant, magistrat administratif, mais également chargé de trancher une question qui concerne les intérêts propres de l'institution, tels qu'elle les perçoit.

On ne pourra intégrer dans l'ordre juridictionnel administratif, au-dessus des TA et des CAA, que la section du contentieux du Conseil d'État. En d'autres termes, un corps

unifié et constitutionnellement reconnu impliquera une séparation, stricte claire et renforcée, des différentes fonctions exercées par le Conseil d'État, cette ligne de démarcation n'étant aujourd'hui garantie que par un texte règlementaire (article R. 122-21-1 du CJA, créé par le décret n° 2008-225 du 6 mars 2008, et un code de déontologie.

Nous avons été abasourdis d'entendre M. le Vice-Président du Conseil d'État, lors de son audition devant vous, vous indiquer que l'unité de l'ordre juridictionnel administratif n'était pas demandée. Elle ne n'est certes pas souhaitée au Conseil d'État, mais elle l'est par une majorité des membres du corps des TA-CAA. A l'USMA, nous revendiquons depuis notre origine, en 1986, la reconnaissance constitutionnelle de l'ordre juridictionnel administratif, avec la création d'un corps unique, de la première instance à la cassation. Soutenir que ce n'est pas demandé, c'est nier l'existence de notre organisation, désormais rejointe sur ce point par le SJA.

La consécration constitutionnelle que nous attendons est aussi une protection contre toute velléité de nous réinsérer dans la sphère de la haute fonction publique ou de nous fusionner avec d'autres. Il est temps selon nous que le législateur consacre dans la constitution l'existence de ces magistrats qui ne sont ni des magistrats judiciaires, ni des fonctionnaires comme les autres.

II- Garantir l'impartialité en plaçant le juge administratif à l'abri des réseaux de la haute fonction publique :

Deux illustrations permettent de comprendre que le processus de juridictionnalisation du juge administratif peut se trouver fragilisé :

a) La mission confiée à M. Frédéric Thiriez :

Disons-le d'emblée : un gouvernement qui, dans une lettre de mission, confie à un groupe de travail une réflexion sur « *la haute fonction publique* » en incluant dans le champ de cette réflexion les juges financiers, administratifs et judiciaires, nous semble avoir perdu de vue les notions d'indépendance et d'impartialité du juge.

Heureusement, la justice administrative est, sur le terrain de son indépendance, dans une position paradoxale : si son indépendance n'est consacrée que par la jurisprudence du Conseil Constitutionnel (PFRLR selon décision du 22 juillet 1980) elle nous paraît dans la pratique hautement protégée : les faits liés à des magistrats administratifs qui auraient été soumis à des tentatives de pressions extérieures, provenant de l'administration, lorsqu'ils s'apprêtent à prendre une décision, nous sont quasiment inconnus.

A quoi tient cette grande culture de l'indépendance du juge administratif ?

Nous identifions deux séries d'explications :

- Par son office, le juge administratif tranche les litiges de l'administration. Il est donc naturellement conduit à regarder l'administration comme une partie au procès et à se soustraire de toute forme de pression vis-à-vis d'elle, sauf à désavouer sa propre mission. Le juge administratif a donc développé une grande culture de l'indépendance vis-à-vis de l'administration pour gagner, peu à peu, sa légitimité. Le Conseil d'État est pour beaucoup dans cette longue construction.

- Par ailleurs, la collégialité, qui reste une réalité au sein de la juridiction administrative, et le rôle du rapporteur public demeurent des gardes fous essentiels pour notre indépendance.

Mais pour que l'édifice tienne, il est impératif de placer les magistrats administratifs à l'abri des réseaux de la haute fonction publique.

De ce point de vue, on comprend rapidement l'intérêt de ne pas faire droit aux recommandations de la mission Thiriez, consistant à supprimer les recrutements directs de magistrats administratifs pour insérer le recrutement de ceux-ci dans la sphère de la haute fonction publique. Le risque serait grand de former des hauts fonctionnaires certes polyvalents, mais peu soucieux des conditions d'une justice indépendante.

C'est tout l'inverse qu'il faut faire : créer une école de la magistrature administrative (l'actuel CFJA pourrait voir son rôle évoluer), pour y recruter des candidats éloignés des réseaux de la haute fonction publique.

Les magistrats administratifs restent, aujourd'hui, éloignés de ces réseaux, compte tenu notamment de la diversité de leurs modes de recrutement : principalement recrutés par la voie du concours direct, ils

viennent également d'autres horizons : tour extérieur, détachement, recrutement ENA, ils ont donc un lien avec l'administration mais sont conduits à s'en éloigner en intégrant le corps des TA et CAA. L'implantation largement provinciale des magistrats est un frein à des mobilités multiples dans l'administration locale. Au demeurant, il faut sortir de ressorts de juridiction qui sont très étendus.

Au contraire, en cumulant diverses fonctions qui les conduisent à faire de nombreux allers et retours vers l'administration, les membres du Conseil d'État sont davantage familiarisés avec les réseaux de la haute fonction publique.

b) Le retour en force de l'antienne : « pour bien juger l'administration, il faut la connaître de l'intérieur ».

Dans son rôle de gestionnaire du corps des TA et CAA, le Conseil d'État incite désormais les magistrats administratifs à faire des allers-retours entre l'administration et les juridictions administratives, à l'instar de ce que font les membres du CE entre le CE et les cabinets ministériels, au-delà donc de la seule mobilité statutaire requise pour pouvoir prétendre à l'inscription au tableau d'avancement au grade de président.

Pour autant, c'est une chose de bien connaître l'administration, qui peut justifier de provenir de l'administration ou de se voir ouvrir la possibilité d'y effectuer une mobilité statutaire, c'en est une autre que de se voir imposer, de droit ou de fait, des allers-retours réguliers pour pouvoir progresser dans la carrière de magistrat administratif.
Il convient à cet égard de rappeler que pour le Conseil constitutionnel, les fonctions de magistrat, en l'occurrence de l'ordre judiciaire, doivent en principe être exercées par des personnes qui entendent consacrer l'essentiel de leur vie professionnelle à la carrière judiciaire.

Le principe d'indépendance ne peut se décliner autrement en ce qui concerne le juge administratif, et ce d'autant qu'il est le juge de l'administration, laquelle est elle-même devenue très perméable à la sphère privée.

C'est pourquoi nous avons formé un recours contentieux contre l'une des orientations dont s'est doté le CSTA, traduites par voie de circulaire, visant à privilégier pour l'accès au grade de président, à mérites égaux, les magistrats ayant effectué leur mobilité dans l'administration active, plutôt que dans la magistrature judiciaire, financière ou en CAA, alors même que sur un plan statutaire, toutes ces mobilités sont placées sur un même plan.

III. Garantir l'impartialité objective en dotant la justice administrative des moyens et des attributs correspondant à ses missions :

Le juge administratif a-t-il les moyens de juger ?

Au sein des pays du Conseil de l'Europe, dont les systèmes judiciaires sont scrutés par la commission européenne pour l'efficacité de la justice, la France y apparaît dans la liste des pays faisant moins d'efforts que d'autres pour l'efficacité des moyens consacrés à leurs systèmes judiciaires, loin derrière l'Allemagne, les Pays-Bas ou la Suède.

Il en résulte que la rémunération des magistrats est figée depuis des années et l'augmentation des effectifs ne suit plus la courbe d'augmentation de la demande de justice.

Pourtant, juger n'est pas une mission subalterne.

La Cour de Justice de l'Union Européenne a jugé que la perception par les magistrats « *d'un niveau de* ***rémunération*** *en adéquation avec l'importance des fonctions qu'ils exercent constitue une garantie inhérente à l'indépendance des juges* ». Ce niveau, qui peut varier raisonnablement en fonction de facteurs objectifs, **doit être fixé de façon à ne pas les exposer à un risque de pressions susceptibles d'altérer leur indépendance**. En d'autres termes, ils doivent bénéficier, **compte tenu des responsabilités qu'ils assument, d'une rémunération suffisamment élevée et stable**, afin de les protéger contre le risque que d'éventuelles interventions ou pressions extérieures nuisent à la neutralité des décisions juridictionnelles qu'ils doivent prendre.

Par ailleurs, la productivité attendue des magistrats administratifs augmente dans des proportions aujourd'hui inquiétantes.

Une politique de la performance a remplacé celle de la qualité attendue des décisions rendues. Exiger une productivité toujours plus grande de la part des magistrats, c'est renforcer une justice dans laquelle n'est récompensée que la faculté de sortir un grand nombre de décisions, au détriment de la qualité et du service rendu au justiciable. Il suffit de pousser un peu la démonstration

pour en être convaincus. Dans les tribunaux chinois, des panneaux d'affichage indiquent à l'entrée le nombre de décisions rendues et le taux de prime des juges corrélé à ces résultats. Cela inspire-t-il particulièrement confiance en l'indépendance des juges et en la qualité des décisions rendues ?

Aux Pays-Bas, le budget des juridictions est déterminé en fonction d'un prix par minute et d'un minutage moyen de chaque affaire. Un juge ne sera-t-il pas tenté de renoncer à des mesures d'instruction dans ce contexte ?

Au demeurant, votre commission réfléchissant sur l'indépendance s'est penchée sur la question budgétaire. De ce chef, nous ne plaignons pas du tout, loin s'en faut, de la gestion financière par le Conseil d'État. En revanche, il faut que le budget suive la demande de justice.

La plus grande atteinte à l'indépendance de la justice, c'est celle qui altèrerait de manière irrémédiable la confiance du citoyen.

La CEDH considère que l'avancement à l'ancienneté est une garantie d'indépendance pour les juges. Il en est bien évidemment de même de leur rémunération, comme le retient la préconisation n°55 de la recommandation n°2010/12 précitée.

C'est pourquoi nous nous battons contre les réformes proposant d'augmenter la part variable des magistrats, qui seraient les seules variables d'ajustement de leur rémunération. Rémunérer « au mérite » ceux qui rendent la justice, c'est prendre le risque de les voir rendre la justice dans une perspective productiviste voire, dans un contexte politique défavorable, pour plaire. Il est donc essentiel de mener une réflexion globale sur les moyens que requiert véritablement la demande de justice, et s'efforcer d'y répondre sans demander d'efforts supplémentaires alors que le temps de travail mord déjà sur les temps de repos.

Le juge administratif a-t-il les apparences d'un juge ?

La théorie des apparences, enfin, a un sens. Ce n'est pas Dominique Raimbourg, rapporteur du projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation à l'Assemblée nationale en 2016, qui nous contredira, lorsqu'il soutenait : *« Aussi curieux que cela paraisse et malgré les immenses qualités du juge administratif, c'est, dans l'esprit du public, le juge judiciaire qui est le garant des libertés. En effet, une bonne partie de nos concitoyens ont du mal à se représenter la justice administrative et, pour eux, la justice se rend dans les palais de justice par des hommes et des femmes qui respectent un rituel particulier, revêtent des robes particulières, par exemple dans un tribunal de grand instance plutôt proche de leurs domiciles. C'est injuste vis-à-vis du juge administratif mais c'est ainsi que nos concitoyens perçoivent la réalité ».*

Les magistrats administratifs viennent d'envoyer un message fort au Conseil d'État en réclamant les attributs distinctifs de la fonction de juger et en commentant la manière dont ils se perçoivent eux-mêmes : deux magistrats sur trois (66,67 % des 801 participants dans un corps de 1 200 !) sont favorables au port de la robe, plus de sept magistrats sur dix (72,69 % des 802 participants) souhaitent prêter serment. Le CSTA a débattu de la question le 19 février dernier. Les personnalités qualifiées y ont exhorté le CE à faire sauter le verrou et à porter la robe dans ses fonctions juridictionnelles. Le débat doit reprendre à l'automne prochain et nous espérons que le CSTA répondra enfin à l'attente de ceux qui rendent quotidiennement la justice.

Notons au passage que cet organe est aujourd'hui composé de 5 représentants des magistrats plus un représentant des chefs de juridictions sur 13 membres votants. Il y a également là matière à réfléchir et à relire la recommandation n°2010/12 déjà citée sur la composition et le rôle des conseils supérieurs.

Quoi qu'il en soit, il est fondamental que nous soyons perçus comme des magistrats, et qu'en revêtant la robe, qui efface l'individu, nous incarnions une fonction.

Pourquoi n'est-ce pas encore le cas ? Les opposants à la robe avaient laissé entendre que les magistrats administratifs n'y étaient peut-être pas favorables en 2012. Le sondage organisé par l'USMA tranche cette question. Ils s'étaient également retranché derrière le principe de l'unité de la juridiction administrative. Mais ce principe n'a pas d'autre fonction que celui d'opposer aux magistrats administratifs ce que les membres du Conseil d'État refusent. Rien ne fait obstacle à ce que les membres du Conseil d'État portent la robe lorsqu'ils exercent des fonctions juridictionnelles. Nous formons donc le vœu qu'au nom du principe de l'unité de la juridiction administrative, nous commencions par dépasser les apparences en fusionnant nos deux corps. Faire coïncider les apparences à la réalité ? C'est ce que l'USMA appelle de ses vœux depuis toujours.

IV. En conclusion, un cas d'école

Ce que nous venons de vous exposer correspond à nos revendications mais aussi à l'état du droit. Là où le Vice-président a vu dans les décisions Sacilor et Kress un « brevet européen » clair, nous sommes beaucoup plus nuancés. Voici ce qui a été jugé dans l'arrêt Sacilor, qui présente l'intérêt de recouvrir plusieurs des problématiques qui se posent aujourd'hui au CE.

CEDH, Sacilor C/ France, affaire 65411 du 9 février 2007.

Société minière, la requérante expliquait que le Conseil d'État avait pleinement participé aux réformes législatives du droit minier et qu'il ne saurait être indépendant et impartial sur des questions relatives à l'application de ces réformes.
Elle ajoutait que ce manque d'indépendance et d'impartialité était illustré par la nomination, 7 jours après l'arrêt, d'un des membres de la formation de jugement au poste de secrétaire général du ministère chargé des mines.
La requérante se plaignait enfin du cumul des fonctions consultatives et contentieuses du Conseil d'État, en expliquant que la section des travaux publics avait rendu un avis à la demande du secrétaire d'État à l'Industrie, saisi d'un recours hiérarchique et que la section du contentieux, saisie comme juge, n'avait fait que reprendre l'analyse de la section consultative.

Ce litige soulevait trois questions liées et importantes :

- La porosité entre le juge administratif et l'administration,
- L'indépendance et l'impartialité structurelle du Conseil d'État
- Le cumul de la compétence juridictionnelle du Conseil d'État avec ses attributions administratives.

La porosité entre le juge et l'administration

Dans ce litige, la Cour va retenir (par 4 voix contre 3) que la concomitance entre le jugement et la nomination d'un des membres de la composition au sein du ministère défendeur caractérisait une violation de l'article 6 § 1 de la Convention. Il ne s'agit pas de remettre en cause la probité de ce conseiller d'État (dimension subjective) mais l'apparence d'impartialité et d'indépendance (dimension objective). « *La requérante pouvait, selon la Cour, nourrir a posteriori des doutes objectivement fondés quant à l'indépendance et l'impartialité de la formation de jugement à laquelle appartenait l'intéressé* ».

L'indépendance et l'impartialité structurelle du Conseil d'État

S'agissant de l'indépendance, dans la perspective toujours très concrète qui est la sienne, la Cour a estimé que les pratiques et « *usages anciens* » en vigueur au CE suffisaient.
Elle note que : « *L'inamovibilité des membres du Conseil d'État n'est pas prévue par les textes mais se trouve garantie en pratique tout comme est assurée leur indépendance par des usages anciens tels que la gestion de l'institution par le bureau du Conseil d'État, sans ingérences extérieures (pas de soumission hiérarchique au ministre de la justice à la différence des magistrats du parquet) ou l'avancement à l'ancienneté, garant de l'autonomie tant à l'égard des autorités politiques qu'à l'égard des autorités du Conseil d'État elles-mêmes. A cela s'ajoute, l'obligation de réserve dans l'action et l'expression publique des membres du Conseil d'État* ».

Tout cela est tout de même peu conforme à notre tradition juridique fondée sur les textes plus que sur les usages, comme vous avez-vous-même pu le relever.

La Cour précise que l'indépendance comme absence de lien entre le pouvoir exécutif et les autorités judiciaires n'est pas exigée, elle n'est pas « *déterminante dans l'abstrait* ». La Cour « *rappelle cependant le rôle croissant de la notion de séparation du pouvoir exécutif et de l'autorité judiciaire dans sa jurisprudence* ».
Ainsi la « *Cour note que la position originale du Conseil d'État dans les institutions françaises le rapproche organiquement des pouvoirs publics* » mais que « *cela ne suffit pas à établir un manque d'indépendance du Conseil d'État* ».

Le cumul de la compétence juridictionnelle du Conseil d'État avec ses attributions administratives.

Le Conseil d'État avait participé « *par le biais de ses avis –qui ne le lient pas cependant – à la confection de tous les projets de loi relatifs à la politique minière ainsi que des décrets d'application depuis la fin des exploitations* ».
Embarrassée, « *la Cour reconnaît [que cela]*

pose une question structurelle pure dès lors que le défaut de consultation obligatoire du Conseil d'État est un vice d'incompétence et un moyen d'ordre public que le juge ne manque pas de relever lui-même. Toutefois, elle réaffirme que la Convention n'oblige pas les États à se conformer à telle ou telle notion constitutionnelle théorique concernant les limites admissibles à l'interaction entre le pouvoir exécutif et l'autorité judiciaire ».

En admettant même que la Convention n'impose pas de se conformer à la « notion constitutionnelle théorique » de séparation des pouvoirs, le constat est tout de même gênant. La Cour européenne des droits de l'homme tient cette méconnaissance pour acquise, elle indique juste qu'elle n'est pas prohibée dans le cadre de la Convention qui lui tient lieu de loi et qu'elle doit donc simplement regarder ses conséquences à chaque cas pratique.

Au cas d'espèce, « *sans dénier l'existence d'une relation entre les questions juridiques posées dans l'avis (…) et celles générées par le contentieux porté par la requérante »,* la Cour va juger à l'unanimité que, vu le temps écoulé (3 ans) et le caractère abstrait et général de la consultation initiale, ce n'est pas exactement la « *même affaire* » *ou la* « *même décision* ». Raison pour laquelle on ne retiendra pas la méconnaissance de l'impartialité.

Mais qu'en est-il alors lorsque durant une crise sanitaire, les textes et leur mise en application se succèdent rapidement ? Peut-on vraiment, se contenter d'une séparation fonctionnelle entre les sections administratives et contentieuses ? Si cette séparation est si étanche, pourquoi ne pas rattacher la section contentieuse au reste de son ordre juridictionnel ?

Il y a quelque chose d'ironique à constater que, comme l'a rappelé le Vice-président, la création de la juridiction administrative est née de la volonté en 1790 de séparer les pouvoirs. On ne voulait pas que le juge interfère avec la fonction d'administrer. Aujourd'hui, si nous restons viscéralement attachés à notre spécificité de juge de l'administration, nous ne voulons pas que l'on puisse penser que des fonctions administratives interfèrent avec la fonction de juger.

* * *

Le parachèvement de l'ordre juridictionnel administratif, la consécration de son existence et de son indépendance dans la Constitution, assortie de la préservation de sa très efficace autonomie de gestion, qui pourrait incomber à un Conseil supérieur paritaire et indépendant ne constitueraient qu'un rattrapage historique.

Les risques en matière d'indépendance sont vraisemblablement aujourd'hui, même s'ils ne concernent pas les magistrats des TA et CAA, ceux des allers-retours, non dans la sphère publique mais dans une sphère privée dont les profits dépendent de décisions administratives. Demain, bientôt, le risque majeur sera celui du profilage des juges par des algorithmes.

Annexe 5

Notre proposition de rédaction de la partie statutaire du CJA

Un véritable statut de magistrat pour les membres des juridictions administratives

Plus de cinquante ans après la création des tribunaux administratifs et 20 ans après la création des cours administratives d'appel, force est de constater que **la juridiction administrative est devenue une grande institution de la République**.

Reste encore **à lui donner un statut à la hauteur des nombreuses missions dont elle s'acquitte** aujourd'hui !

En effet de nombreuses dispositions du code de justice administrative ne prennent pas en compte, voire contredisent, l'évidence selon laquelle les membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel constituent **un corps de magistrats** qui consacrent l'essentiel de leur activité à une mission juridictionnelle.

Ainsi les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont- ils regardés tantôt comme des fonctionnaires tantôt comme des magistrats en fonction de la réponse que l'on souhaite donner aux questions qui les concernent.

Le déroulement de leur carrière n'est pas conforme à ce que l'on peut souhaiter pour des magistrats et plusieurs garanties liées à leurs fonctions restent encore à affirmer.

La gestion du corps par le conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel souffre encore de plusieurs carences.

Cette situation, aujourd'hui, ne laisse pas de surprendre !

Elle repose sans doute toujours sur l'idée qu'avait énoncée, dans un arrêt du 2 février 1962, l'assemblée du Conseil d'État qui avait jugé que le terme de magistrat utilisé dans l'article 34 de la constitution – affirmant pourtant que le domaine de la loi comprend le statut des magistrats – devait être limité à l'acception retenue pour l'article 64, qui ne vise que les magistrats de l'ordre judiciaire.

Cette affirmation ne doit pas pour autant paralyser toute perspective d'évolution

D'ailleurs, très tôt, le conseil constitutionnel a reconnu, par une décision 80-119 rendue le 12 juillet 1980, que la garantie de l'indépendance des juridictions administratives figure au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la république et que les règles qui organisent cette garantie doivent être fixées par la loi.

Dans la logique de cette décision, le Sénat avait donc, lors des débats qui ont présidé à l'adoption de la loi 86-14 du 6 janvier 1986, envisagé de soumettre également au législateur le statut de l'ensemble de la juridiction administrative (vote du 25 octobre 1983). Mais l'Assemblée Nationale, lors de la seconde lecture du texte, abandonnera cette idée au motif que les membres … du Conseil d'État (!) n'ont pas pour l'essentiel une mission juridictionnelle.

Curieuse logique en vérité, lorsque l'on sait qu'aujourd'hui encore, tout le statut des magistrats des chambres régionales des comptes, dont on connaît le rôle consultatif important, est fixé par la loi alors que seules les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont fixées par la loi.

Il est dès lors plus que temps, dans la continuité d'une réforme constitutionnelle qui a reconnu récemment l'existence de l'ordre juridictionnel administratif, de lui donner enfin toute sa cohérence institutionnelle.

La présente proposition de loi, qui modifie certaines dispositions législatives du code de justice administrative et préfigure une loi plus

complète refondant l'ensemble de leur statut, s'inscrit donc dans une démarche consistant à établir les magistrats administratifs dans une situation statutaire plus conforme à la place actuelle des juridictions administratives dans le paysage institutionnel français.

*
* *

Ainsi **l'article premier** de la présente loi modifie-t-il la **dénomination du corps** en instituant le corps des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

L'article 2 met un terme à la situation actuelle au terme de laquelle moins de un magistrat administratif par an accède à la juridiction de cassation. Il prévoit, notamment, **qu'un tiers des postes de maître des requêtes est désormais réservé aux membres du corps** des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, ce qui correspond d'ailleurs aux annonces faites par le Vice président du Conseil d'État. Il affirme également la compétence du conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel pour émettre un avis sur ces nominations.

L'article 3 tire les conséquence du **statut de magistrat des membres du corps sur les attributions qui leur étaient dévolues**. La possibilité de confier aux tribunaux administratifs et aux cours administratives d'appel des missions de consultation et de conciliation est supprimée.

L'article 4 renforce la légitimité des juridictions administratives et la solennité de l'entrée en fonction en modifiant la procédure d'installation, avec **prestation de serment**, et en instituant l'obligation du **port de la robe**.

L'article 5 encadre la **composition des formations de jugement** afin d'éviter la surcharge desdites formations qui conduit à un travail d'abattage préjudiciable à la qualité de la justice rendue.

L'article 6 renverse la perspective qui prévaut encore aujourd'hui en affirmant le **caractère supplétif des dispositions relatives à la fonction publique par rapport au statut des magistrats** contenu dans le code de justice administrative tel que modifié par la présente loi.

L'article 7 réaffirme le **principe de l'inamovibilité** et certaines des garanties statutaires accordées aux magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel administratifs.

L'article 8 précise expressément les **attributions du conseil supérieur** des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, le renvoi aux article**s** 14 et 15 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires de la fonction publique d'État n'étant plus souhaitable pour un corps de magistrat.

L'article 9 modifie les **conditions de nomination dans le corps** des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel de manière à rendre la procédure plus souple et adaptable au cas particuliers.

L'article 10 envisage et permet la création de **postes fonctionnels de vice président** en cour administrative d'appel et dans les tribunaux administratifs de plus de 5 chambres ainsi que la **création d'un poste de vice président en charge des référés** dans chaque juridiction.

*
* *

Article premier
DISPOSITION GÉNÉRALE

A chaque emplacement du code de justice administrative où il y est fait référence les mots *« membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel » sont remplacés par les mots « magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel».*

Article 2
NOMINATIONS AU CONSEIL D'ÉTAT

Les deuxième et troisième alinéas de l'article **L. 133-4** sont abrogés. Ils sont remplacés par les dispositions suivantes :

Un tiers au moins des emplois vacants des maîtres des requêtes sont réservés aux magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Nul ne peut être nommé maître des requêtes, en dehors des auditeurs de première classe en exercice, s'il n'est âgé de 30 ans et s'il ne justifie de 7 ans de service public tant civil que militaire. Les modalités d'application de cet article sont définies par décret en Conseil d'État ;

Les dispositions de l'article **L. 133-8** sont abrogées. Elles sont remplacées par les dispositions suivantes :

Les nominations aux emplois vacants de maître des requêtes effectuées en application de l'article L. 133-4 du présent code sont faites sur proposition du vice-président du Conseil d'État, après avis du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.
Les modalités d'application de ces articles sont définies par décret en Conseil d'État.

Article 3

ATTRIBUTIONS CONTENTIEUSES ET ADMINISTRATIVES

L'article **L. 211-4** est abrogé
Les article **L. 212-1 et L.212- 2** sont abrogés.

Article 4

PRESTATION DE SERMENT, INSTALLATION ET ROBE

A la section I du chapitre 1er titre II du Livre II de la partie législative est inséré après l'article L221-1, un article L221-2 :

Article L221-2

« Tout magistrat des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, lors de sa première affectation et avant de siéger pour la première fois, prête serment publiquement de remplir loyalement et fidèlement ses fonctions, de garder le secret des délibérations et de se comporter comme un digne et loyal magistrat.

Il ne peut, en aucun cas, être relevé de son serment.

Le serment est prêté devant la cour administrative d'appel dans le ressort duquel se trouve la juridiction du magistrat, lors d'une audience solennelle. Cette audience est présidée par le président de la cour et réunit tous les magistrats en robe. »

A la section I du chapitre 1er titre II du Livre II de la partie règlementaire est inséré après l'article R221-2, un article R 221-3 :

Article R 221-3

« Les robes des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont fixées par arrêté du Vice-Président du Conseil d'État conformément au tableau I annexé au présent code. »

- En ce qui concerne les membres du Conseil d'État statuant au contentieux.

A la section I du chapitre II du titre II du Livre II de la partie législative est créé un article L121-1

« Tout membre du Conseil d'État dans l'exercice de ses attributions contentieuses, lors de sa première nomination et avant d'entrer en fonctions, prête serment publiquement de remplir loyalement et fidèlement ses fonctions, de garder le secret des délibérations et de se comporter comme un digne et loyal magistrat. Il ne peut, en aucun cas, être relevé de son serment. Le serment est prêté devant le Conseil d'État lors d'une audience solennelle. Cette audience est présidée par le vice-président et réunit tous les membres de la section du contentieux en robe. »

A la section I du chapitre II du titre II du Livre I de la partie règlementaire est inséré après l'article R122-2, un article R 122-2-1 :

Article R 122-2-1 « Les robes des membres de la section du contentieux sont fixées par arrêté du Vice-Président du Conseil d'État, conformément au tableau I annexé au présent code. »

Article 5

COMPOSITION DES CHAMBRES

Il est créé un article **L. 221-2** rédigé comme suit :

Les tribunaux administratifs comportent des chambres. Chaque chambre est constituée d'un président, de deux rapporteurs et d'un rapporteur public. Chaque magistrat est affecté dans une chambre, à l'exception, au tribunal administratif de Paris, du chef de juridiction, au tribunal administratif de… le vice président, au tribunal administratif de… , le vice président…

Il est créé un article L. 221-3 rédigé comme suit :

Les cours administratives d'appel comportent des chambres. Chaque chambre est constituée d'un président, un président assesseur, deux rapporteurs et un rapporteur public. Chaque magistrat est affecté dans une chambre à l'exception du chef de juridiction.

Article 6

DÉNOMINATION DU CORPS ET STATUT

Les dispositions de l'article **L. 231-1** sont abrogées. Elles sont remplacées par les dispositions suivantes :

Les membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel constituent un corps de magistrats.

Il est créé un article **L. 231-1-1** rédigé comme suit :

Le statut des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel est régi par le présent titre et, pour autant qu'elles n'y sont pas contraires, par les dispositions statutaires de la fonction publique de l'État.

Article 7

INAMOVIBILITÉ ET INCOMPATIBILITÉS

Les dispositions de l'article **L. 231-3** sont abrogés. Elles sont remplacées par les dispositions suivantes :

Les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont inamovibles. En conséquence, nul magistrat des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ne peut recevoir, sans son consentement, une affectation nouvelle, même en avancement. Les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ne peuvent, en dehors de leurs fonctions, être requis pour d'autres services publics que le service national.

Les dispositions de l'article **L. 231-4** sont abrogées. Elles sont remplacées par les dispositions suivantes :

Les magistrats peuvent, sans autorisation préalable, se livrer à des travaux scientifiques, littéraires ou artistiques.

Article 8

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

Les dispositions de l'article **L. 232-1** sont abrogées. Elles sont remplacées par les dispositions suivantes :

Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel émet un avis sur toutes les décisions individuelles intéressant les membres du corps des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Il connaît de toute question relative au statut particulier du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, à l'organisation et au fonctionnement des juridictions, au recrutement des magistrats. Il émet un avis sur le tour extérieur, le détachement, l'intégration après détachement et le recrutement complémentaire. En outre, il émet des propositions sur les nominations, détachements et intégrations prévus aux articles L 133-8, L. 222-4, L.233-2, L. 233-3, L. 233-4 et L. 233-5.

Article 9

NOMINATION

Il est ajouté un deuxième alinéa à l'article **L. 233-2** rédigé comme suit :

La première nomination des membres du corps des magistrats administratifs intervient en premier ressort.

Il est ajouté à l'article **L. 233-4** un dernier alinéa rédigé comme suit :

Les nominations qui ne seraient pas prononcées en qualité de premier conseiller au titre du présent article peuvent l'être en qualité de conseiller au titre de l'article L. 233-3.

Les mots « *et s'ils satisfont aux conditions prévues aux articles L. 233-3 et L. 233-4 pour l'accès au grade dont il s'agit* » figurant à l'article **L. 233-5** sont supprimés.

Article 10

CRÉATION DE POSTES DE VICE PRÉSIDENT DANS LES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL ET DANS LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS DE PLUS DE 5 CHAMBRES ET CRÉATION D'UN POSTE DE VICE PRÉSIDENT EN CHARGE DES RÉFÉRÉS DANS CHAQUE JURIDICTION

L'article L.234-3 est modifié comme suit :

Les présidents occupent les fonctions, dans une cour administrative d'appel, de vice président, de président de chambre, d'assesseur ou de président en charge des référés ; dans un tribunal administratif, de président, de vice président présidant une formation de jugement ou de vice président en charge des référés.

Annexe 6

AJDA 2012 p.121

Le dilemme de la robe et de l'épée

AXEL BARLERIN,
Président de l'Union syndicale des magistrats administratifs

Janvier étant la période des vœux, sacrifions joyeusement à cette tradition en nous adressant aux bonnes fées qui voudront bien se pencher sur la justice administrative ! Aujourd'hui le statut - encore perfectible - ainsi que les missions des membres du « corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel » font d'ores et déjà d'eux de véritables magistrats. Souhaitons, dès lors, que puisse être reconnue, en 2012, la nécessité de compléter cette évolution par l'adoption des usages qui, dans l'esprit de nos concitoyens, constituent les marques distinctives de la fonction de juger !

En effet, aussi paradoxal que cela puisse paraître, ces professionnels qui rendent la justice quotidiennement ne prêtent pas serment et ne portent pas de robe à l'audience. Contrairement à leurs homologues judiciaires mais également aux magistrats des juridictions financières dont les missions sont pourtant moins exclusivement juridictionnelles.

Cet anachronisme trouve ses racines dans l'histoire du Conseil d'État, qui n'a vu que tardivement - et accessoirement - se développer en son sein une formation contentieuse. Il sera peut-être difficile, pour une telle institution, de se départir d'une tradition bi-séculaire qui conduit encore, parfois, à considérer ses membres comme appartenant à un « corps d'épée ».

Il n'en serait pas moins opportun de prendre en considération la fait que les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel qui consacrent, pour leur part, 95% de leur temps à des fonctions juridictionnelles. Une très large majorité d'entre eux incline aujourd'hui à la symbolique de pratiques identifiant à la fois le statut et la fonction de celui qui a la charge de trancher un différend : le magistrat.

Leur adoption ne viendrait d'ailleurs que compléter une démarche largement engagée et clore la controverse - au demeurant dépassée - sur la qualité de « magistrats » des membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. En effet, de nombreux textes, à l'exception notable du code de justice administrative, reprennent désormais la dénomination de « magistrat » pour les qualifier. Et, après moult péripéties - et acrobaties - juridiques autour de ce terme, c'est la Constitution, au détour de sa révision de 2008, qui a affirmé - certes en son article 65 (composition du Conseil supérieur de la magistrature) - l'existence d'un « ordre administratif » de juridiction.

Le processus de juridictionnalisation continue. On se souvient que, par un décret du 7 janvier 2009, la dénomination « commissaire du gouvernement » a été abandonnée au profit du terme de « rapporteur public », plus en phase avec le véritable statut de ce magistrat et, surtout, avec son rôle dans le procès administratif. En janvier 2012 la justice administrative vient de se doter d'une « Charte de déontologie des membres de la juridiction administrative ». L'instauration d'une telle charte, qui reprend en les illustrant des principes déjà consacrés, participe d'une réelle volonté de transparence à l'égard, notamment, des justiciables.

Cette attention - bienvenue - portée à l'image donnée par la justice administrative trouvera un prolongement bienvenu dans l'adoption du port de la robe et de la prestation de serment dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Pour s'arrimer aux exigences des temps modernes, nous formons donc le voeu que la justice administrative poursuive, dès 2012, son évolution en faisant désormais coïncider les apparences avec la réalité !

Annexe 7

Sondage USMA

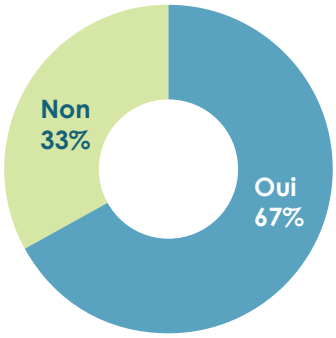
Présentation des résultats

L'USMA a entendu poser deux questions particulièrement simples aux membres du corps, afin que les réponses ne puissent faire l'objet d'aucune autre interprétation possible : seul compte ici le point de savoir si les magistrats administratifs sont favorables ou non au port de la robe et à la prestation de serment.
En premier lieu, le nombre de participants est significatif. 801 magistrats ont pris part au vote relatif au port de la robe, 802 à celui relatif à la prestation de serment.
Le taux des répondants est significatif et à l'aune de cette représentativité, il paraît d'ores et déjà exclu de traiter la question comme un sujet secondaire auquel les magistrats n'accorderaient qu'une importance secondaire.
S'ils se sont mobilisés sur ces questions, c'est pour adresser un message que le CSTACAA doit prendre le temps d'analyser.
En deuxième lieu, le sens du vote exprimé par les magistrats est sans appel. En voici les résultats bruts :

1° Êtes-vous favorable au port de la robe ?
Nombre de votants : 801

Oui : 534 votes, soit 66,67 % des participants
Non : 267 votes, soit 33,33 % des participants.

Ainsi, deux magistrats sur trois sont favorables au port de la robe !

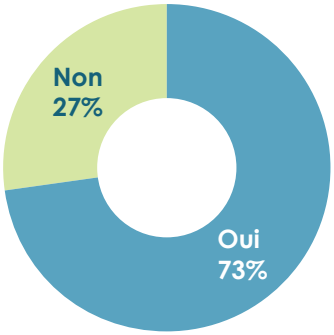


Port de la robe

2° Êtes-vous favorable à la prestation de serment ?
Nombre de votants : 802

Oui : 583 votes, soit 72,69 % des participants
Non : 219 votes, soit 27,31 % des participants.

A notre grande surprise, les magistrats administratifs (plus de sept magistrats sur dix) sont encore plus nettement favorables à la prestation de serment !



Prestation de serment

Les magistrats ne se sont pas contentés de répondre à ces questions. Nombre d'entre eux ont choisi de laisser des commentaires afin de nourrir les débats du CSTA. L'USMA présente ici l'intégralité de ces commentaires, en se bornant à les classer en trois catégories.

Les arguments en faveur du port de la robe et/ou de la prestation de serment :

« La robe conforterait notre statut de juges aux yeux des justiciables ».

« Affirmons clairement par cette réitération de nos revendications, malgré les vents contraires, notre volonté d'être reconnus par tous, y compris notre gestionnaire, comme des magistrats, non comme des fonctionnaires chargés de fonctions juridictionnelles, situation qui ne correspond pas à la réalité de notre fonction. »

« Sans faire injure à la profondeur française, il me semble que peu de juges dans le monde siègent sans robe. »

« Il est vrai que la robe ne changerait pas notre qualité de jugement, mais son port permettrait aux justiciables, dont certains sont peu familiers du monde de la justice, de mieux nous identifier ; la robe ne serait donc pas pour nous mais bien pour ceux que nous devons juger et en particulier ceux qui sont les plus éloignés des arcanes juridiques. »

« Le port de la robe serait l'aboutissement de l'affirmation du juge administratif comme étant un juge. L'argument de la modernité de la tenue de ville ou de la mascarade d'ancien régime ne résiste pas au modèle universel du juge en robe. Sinon autant supprimer l'estrade, la solennité de l'audience avec ses formules rituelles etc. »

« Je suis bien d'accord (…) étant détaché dans les juridictions financières depuis quelques années, avec port de la robe (trop rarement d'ailleurs), je mesure bien la différence avec mes années de magistrat administratif...cela nous permettrait d'être mieux identifié !! »

« 1) Pour le justiciable : être jugé par des personnes avec un code vestimentaire équivalent à celui du pouvoir exécutif me semble mécaniquement poser difficulté (impartialité objective) ;
2) Pour nous-mêmes : cela ne me semble pas un apparat désuet, mais au contraire une fois la robe portée, psychologiquement nous assumons un rôle spécifique et particulier, à savoir dire le droit, rendre la justice, et s'élever à la hauteur de cette charge symboliquement si forte. »

« Nous sommes des magistrats, serviteurs de la justice républicaine. La robe efface l'individu, pour ne laisser voir que le serviteur. L'apparence ne doit pas être tenue pour négligeable. Elle doit être en rapport avec la nature même de notre mission. En audience, nous «officions», tout comme les avocats, chacun dans son rôle. Il est bon que le citoyen en prenne conscience. La justice rendue est une liturgie républicaine. C'est aussi une pédagogie républicaine. Il convient d'y mettre les formes, encore plus à notre époque où les repères du citoyen s'effacent.
J'ajoute que la robe règle ainsi tous les problèmes de tenue personnelle de façon strictement identique pour les hommes et les femmes... J'ai bien conscience qu'historiquement, le Conseil d'État, comme son nom l'indique, est plus qu'une haute juridiction. Mais on peut très bien concevoir que ses membres portent la robe quand ils jugent, et ne la portent pas quand ils conseillent...

Le fait que tous, du Palais Royal à la plus petite des juridictions territoriales, portent la robe, serait enfin de nature à signifier l'unité de la juridiction administrative, au-delà de sa dualité institutionnelle et sociologique.
J'ai toujours été favorable à la robe. Je pense en revanche que les magistrats ne devraient porter aucune décoration sur la robe, par égard pour leurs pairs et aussi pour l'office du juge, qui se passe de récompenses... »

« Longtemps opposée à la robe, car je considérais - et considère toujours - que nos compétences suffisent à légitimer notre travail, j'ai changé d'avis, au nom des apparences : n'importe quel huissier de tribunal de commerce est affublé (!) d'un élément vestimentaire représentatif de sa charge, qui permet aux justiciables (et à leurs avocats) de l'identifier et assoit son autorité. Il me parait logique, à l'heure où les avocats profitent de leur grève pour se draper dans leurs propres robes et remettre sur le tapis le fait que nous ne sommes pas de «vrais» juges mais des petits fonctionnaires agents du gouvernement, d'avoir nous aussi une robe ou, à tout le moins, un insigne de notre charge. »

« Sur le port de la robe, une réponse positive me semble évidente. Il est fondamental que le justifiable nous perçoive immédiatement comme de véritables juges. Sur le serment, c'est moins évident, mais puisque la plupart des magistrats ou auxiliaires de justice le prêtent, pourquoi pas nous ? »

« Les magistrats des comptes, dont j'ai été, prêtent serment, portent la robe quand ils jugent les comptes, et l'habit qu'ils souhaitent quand ils présentent des observations de gestion. Et je peux assurer que l'assimilation qui pourrait jouer en ce sens-pourquoi ne la penser qu'avec les juges judiciaires ?- ne nous désavantagerait ni en termes de rémunération ni en termes de moyens. »

« Pourquoi la robe ? Parce ce que derrière la robe ne reste que la fonction, celle de juger de manière impartiale. La robe n'est pas l'apanage des seuls magistrats judiciaires (universitaires, CRC, avocats etc...) et, sauf

erreur de ma part, le juge administratif français est le seul sur le continent européen à ne pas porter la robe (y compris dans les États où, comme le nôtre, les ordres juridictionnels sont bien distincts). Certes c'est avant tout un symbole, mais la société a justement besoin de symboles, qui sont aussi des repères. Enfin, à titre tout à fait personnel, je ne suis pas fana du costume cravate :-) ! La prestation de serment est le propre de toutes les professions juridiques, aucune raison que nous en soyons dispensés. »

« Le port de la robe est essentiellement une question de goût, l'absence de serment solennel est une anomalie injustifiable au regard de la pratique générale des professionnels du droit et de l'exigence de probité qui pèse sur nous. »

« Je trouve que l'échange qui se noue à travers ce sondage et ces commentaires est intéressant parce qu'il initie une réflexion sur la manière dont les juges administratifs se perçoivent eux-mêmes et perçoivent leur rôle. Je suis depuis toujours plutôt favorable au port de la robe et à la prestation de serment. Rendre la justice ne se limite pas à une prestation intellectuelle ou à une technique juridique (et nous ne sommes pas, comme beaucoup le perçoivent, de simples rédacteurs juridiques). La justice, même administrative, comporte une dimension symbolique essentielle qui donne à cette technique son autorité et sa légitimité. L'existence d'une tenue distinctive me semble participer à cette fonction symbolique, y compris pour le juge de l'administration. Ça ne me paraît pas désuet dans un moment où, partout en Europe, y compris en France, on constate une remise en cause de la figure du juge et de son indépendance. »

« Lien paradoxal avec l'administration qui nous conduirait à nous abstenir de porter la robe. Au contraire, s'il a pu exister un «ministre juge», c'est bien que la fonction de juger diffère de celle d'administrer. A l'heure où l'administration connait elle-même la nécessité d'évaluer son action, pourquoi continuer à «dévaluer» en apparence un office, le nôtre, dont nous avons au fil du temps construit la pertinence. »

« J'invite les collègues à répondre à l'appel à candidatures annuel de l'EJTN, relayé par le gestionnaire, et à aller voir un peu comment ça se passe chez nos voisins européens (qui ne sont pas plus bêtes que nous) ; pour ma part, je suis allé passer 15 jours auprès d'une juge espagnole (en robe) en charge du contentieux administratif et lui expliquer les «spécificités» statutaires du juge administratif français m'a fait connaître une expérience du type «Huron au Palais royal»... Le (…) gestionnaire, ainsi que la mission Thiriez, cherchent manifestement à nous ramener vers une vision «traditionnelle» du juge administratif, alors que le mouvement des 20 dernières années était plutôt en sens inverse : recrutement, mobilité (suppression de la mobilité en CAA ?), statut, office du juge... A titre personnel, je suis très réservé concernant ce retour en force du «juger l'administration c'est encore administrer»... En réalité, tout cela concerne en premier lieu le Conseil d'État et son avenir, et non les juridictions administratives. Et par pitié, halte au syndrome de Stockholm et au fantasme d'une fusion apocalyptique avec l'ordre judiciaire.

« Symboliquement, l'absence de robe rappelle précisément nos origines, c'est à dire le refus de l'administration d'être confrontée à un vrai juge... Nous avons progressivement acquis toutes les caractéristiques d'un véritable juge et par conséquent, qu'on le veuille ou non, la distinction avec le juge judiciaire a moins de substance même si nous avons notre propre culture et notre propre statut que je souhaite évidemment préserver.
Je suis convaincu que le citoyen lambda ne perçoit pas les choses de la même façon suivant qu'il se trouve devant ce qui a toutes les apparences d'une juridiction ou devant ce qui a toutes les apparences du dernier guichet de l'administration. Certes, il est plus important de bien juger que de juger en robe mais cela ne signifie pas que l'apparence n'ait aucune utilité.
En ce qui concerne le serment, on pourrait certes considérer que la loi suffit à définir nos obligations mais il ne me semble pas inutile de s'engager personnellement en exprimant oralement et publiquement son adhésion aux bases déontologiques de sa profession. Le fait que nous soyons la seule profession judiciaire à ne pas prêter serment peut laisser penser que nous avons moins de déontologie que les autres... »

« Je crois qu'un certain nombre de justiciables nous respecteront davantage. Ceux qui ne se soucient pas de l'apparence, les plus nombreux sans doute, les plus savants peut-être, sauront se montrer indifférents. Nous n'avons rien à perdre à une telle réforme. »

« La question de savoir si je porte une robe est toujours l'une des premières que l'on me pose après m'avoir demandé mon métier. Je constate que mes interlocuteurs sont toujours très perplexes d'apprendre que ce n'est pas le cas. Et si l'on a l'occasion d'en discuter avec nos homologues étrangers, cela leur semble être une aberration. Si le port de la robe est un symbole de justice aussi important aux yeux du justiciable, je trouve regrettable de s'en passer, surtout en des temps où notre impartialité est autant questionnée par l'opinion publique. Je crois que la question ne peut être traitée au regard du seul ressenti personnel des intéressés («mais enfin, je n'ai pas besoin d'une robe pour bien juger !») et qu'il faut également tenir compte de la façon dont le justiciable nous perçoit. Enfin, ne négligeons pas le retour d'expérience des magistrats qui témoignent de l'importance qu'ils attachent au symbole d'endossement du rôle du juge au travers de la robe, dont on ne peut valablement douter sans l'avoir expérimenté. »

« Car après tout, si l'on se fiche des symboles de la justice (et la robe en est un), pourquoi refuser de juger dans un centre de rétention administrative ? Lorsque la question s'était posée, il y avait eu levée de boucliers au nom de l'apparence d'indépendance. »

« Comme ancien magistrat de l'ordre judiciaire (…) je peux témoigner que le port de la robe, s'il est effectivement de l'ordre du symbole, est loin de revêtir (c'est le cas de le dire) un aspect anodin. Il se trouve, en effet, que l'acte de juger est un acte régalien par excellence. Il suppose, dès lors, que la légitimité du juge soit incontestable et que celui-ci soit perçu par le justiciable comme étant neutre, impartial et indépendant. Si bien entendu, la robe ne fait pas l'indépendance du juge, qui est avant tout question de déontologie et de force de caractère, en revanche, elle la manifeste clairement en faisant du juge une autorité à part qui ne peut être assimilée à un prolongement du pouvoir exécutif, car dans l'inconscient collectif, le juge qui «rend la justice» exerce une fonction tout à fait spécifique qui ne peut être confondue avec l'acte d'administrer. Un tribunal n'est pas une commission administrative, et cela doit se voir. Ce point est capital, et pourtant, il arrive parfois à l'audience que l'on puisse constater que dans l'esprit de certains justiciables les choses ne sont pas aussi claires... Dans cette perspective, la robe aiderait le juge administratif à manifester sans ambiguïté sa fonction juridictionnelle, à se pénétrer de la mission qui est la sienne et même, d'une certaine façon, le protègerait davantage contre toute forme de suspicion de complaisance avec l'administration. A une époque où, d'une façon générale, l'autorité est mise à mal et où les médias insistent tant sur l'importance de l'image et des apparences, il n'est pas douteux que le port de la robe par les magistrats de l'ordre administratif renforcerait, aux yeux de l'opinion, leur légitimité. »

« L'habit ne fait pas le moine, bien sûr. Mais pour autant, pourquoi refuser de porter la robe, pourquoi ne pas assumer que nous sommes avant tout des juges ? »

« La robe, attribut de la justice... à n'en pas douter. Que nous n'ayons aucun besoin de la porter pour être compétents, je n'en doute pas, la compétence n'a jamais été une affaire d'apparence ; en revanche que nous ayons besoins de la revêtir pour asseoir notre légitimité, n'en doutons pas. Nous sommes magistrats depuis 20012 et ce combat a été un combat de haute lutte que certains entendent remettre en cause : le port de la robe conforterait ce statut du moins renforcerait les apparences chères à la CEDH. Cela nous éloignera-t-il de l'ENA : certainement : mais encore ? quels avantages trouvons-nous à être un corps ENA puisque s'agissant de nos rémunérations, par exemple, elles ne sont pas alignées même sur celles des corps identiques de nos collègues énarques ! Cela nous rapprocherait de la magistrature : soyons en fiers : je ne vois pas ce qu'il y aurait à rougir de ressembler sans y être assimilés à ce corps de magistrats qui ont su conquérir un STATUT
Le serment de servir, d'être indépendants, impartiaux... oui et encore oui ! Alors oui certains ont prêté serment sous Vichy mais il nous appartiendra d'écrire ce serment et d'en faire ce que nous souhaitions qu'il soit : digne et déontologique. »

« Pour ! la robe évitera des fautes de goût vestimentaires aux audiences »

Les arguments contre le port de la robe et/ou la prestation de serment et/ou de la prestation de serment :

« La qualité de magistrat ne dépend pas d'une robe, elle se conquiert jugement par jugement. Les Français ne sont pas dupes des apparences. Ils cherchent toujours le fond comme le disait Beaumarchais. »
« Nul besoin de ces mascarades d'ancien régime. »

« Défavorable à l'une comme à l'autre des propositions. S'il est légitime d'être reconnu comme magistrat, veillons à ce que nous ne soyons pas assimilés, dans les esprits d'abord, avant que cela devienne un fait, aux magistrats judiciaires. Un vrai statut particulier devrait suffire à notre bonheur. »

« Ni robe ni serment, ce serait un pas de trop vers la séparation avec les juges du Palais-Royal : adieu le corps ENA, ce que certains trouveraient légitime puisque nous n'en sommes très majoritairement plus issus !! Pourquoi pas la perruque bouclée tant qu'on y est ? »

« En revanche, je suis plus réservée sur le serment : d'une part pour les mêmes raisons (risque de confusion avec serment et allégeance au pouvoir exécutif) et, d'autre part, car notre déontologie personnelle peut, à mon sens, s'en passer (et là, nulle question d'apparence). Enfin, mais c'est irrationnel, je ne peux m'empêcher d'associer «serment» et Vichy.... »

« Il est tout à fait exact que le port de la robe nous assimilerait aux juges judiciaires aux yeux des justiciables... ce qu'il convient à tout prix d'éviter! En effet, la justice administrative est une formidable réussite de politique publique alors que dans le même temps la justice judiciaire montre son incapacité à se réformer, à réformer des procédures longues, inutiles, complexes, le plus souvent aux mains des parties et qui expliquent largement le manque de moyens et l'insatisfaction des justiciables devant des procès interminables. Quant à notre qualité de hauts fonctionnaires, elle se justifie par notre formation, qu'elle soit initiale ou acquise en cours de carrière grâce notamment à de vraies mobilités hors du corps, et se manifeste par nos capacités de gestion et d'adaptation dont nous avons fait preuve depuis les origines et particulièrement ces dernières années. Alors oui nous sommes bien des hauts fonctionnaires magistrats qui remplissent de belles manières notre mission de service public de la justice administrative! C'est cette singularité qu'il s'agit de faire connaître plutôt que de vouloir singer les porteurs de robes! »

« Ayant effectué mon détachement dans le corps judiciaire et donc porté la robe et prêté serment, je reste convaincu que ces 2 artifices nous sont inutiles et ne peuvent qu'encourager ceux qui prônent la disparition de notre corps ou sa fusion avec le corps judiciaire. Or celle-ci n'est pas souhaitable, notre statut restant éminemment plus favorable que celui des magistrats judiciaires (qui n'ont pas de 13e mois, nettement moins de moyens matériels et humains que nous et pas le droit de grève...). En outre, comment le justiciable pourra comprendre que les décisions de magistrats en robe soient cassées par des conseillers d'État en costume ? Notre lien avec l'administration active est historique et naturel, il peut poser problème à Strasbourg ou Luxembourg mais il ne doit pas nous forcer à le gommer en se parant des attributs d'un autre corps. Que ceux qui souhaitent porter la robe, intègrent le corps judiciaire ! »

« A l'heure des réseaux sociaux, de la suppression des considérants pour en finir avec le verbiage ampoulé et rapprocher la justice des «vrais gens», voilà le passionnant débat qui nous anime: le port de la robe ! Je donne des cours dans des amphis et ce n'est pas ce genre d'artifice ringard qui confère de l'autorité. La robe, c'est le repli sur soi, l'expression du corporatisme, un réflexe pavlovien face à la perte progressive de la légitimité et au délitement des institutions. Ce n'est pas une solution, c'est une bouffonnerie. »

« Quand je vois le respect qu'inspirent les juges judiciaires auprès des justiciables, des avocats, des journalistes ou des politiques, je me dis que le port de la robe n'est qu'un voile pudique jeté sur l'absence de véritable autorité de l'institution judiciaire. Ce n'est plus de l'apparence, c'est de l'illusion ! De plus, je pense que fondamentalement, le justiciable s'en fout. La seule chose qui l'intéresse, c'est de savoir s'il a gagné son procès ou non et, s'il a perdu, pourquoi. La qualité de nos jugements me paraît donc plus essentielle. Alors au diable la robe, si c'est pour finir par rendre des jugements non motivés, comme en matière correctionnelle.
Quant à la prestation de serment, une seule question : à quoi ça sert ? »
« Il y a beaucoup d'autres sujets bien plus

importants à mes yeux à l'heure actuelle. Ajouter ce sujet à l'heure actuelle me paraît constituer un risque de détournement de l'attention collective que nous devons avoir face à des évolutions qui affectent de manière profonde notre charge de travail, la qualité de celui-ci et nos conditions de travail, sans compter les tensions qui apparaissent concernant les conditions d'entrée (fin probable du recrutement direct) et de sortie du corps (retraite). Je ne crois pas que le port de la robe et la prestation de serment soient directement liés à tous ces enjeux. Je ne comprends donc pas l'opportunité de remettre ce débat à l'ordre du jour, mais il a été posé, dont acte. Il ne faut pas confondre symboles et apparences. L'indépendance et l'impartialité s'acquièrent et se renforcent autrement que par le port d'une robe et une prestation de serment. Dire que le justiciable (non issu de l'administration car c'est de lui qui s'agit) nous percevra mieux revêtu d'une robe revient à avancer un argument qui ressemble à de la poudre aux yeux. »

« Auparavant, j'étais assez favorable au port d'une robe, eu égard au prestige qu'elle représentait dans l'imaginaire collectif d'il y a 15 ans (et plus). Néanmoins, pour avoir moi-même porté entre-temps la robe en tant qu'avocat et côtoyé, à cette occasion, le milieu judiciaire, je considère désormais que la robe ne présente aucun intérêt et partage aujourd'hui pleinement les propos du professeur Cassia (AJDA 2012 p.849), notamment sur le parallèle qui est fait avec Le Malade imaginaire de Molière... De plus, le juge administratif étant né de l'administration, ce qui ne serait ici qu'un symbole présenterait un contre-sens certain au regard de l'Histoire de France (en particulier au regard de l'esprit de la loi des 16-24 août 1790). Enfin, la légitimité qui est celle du juge administratif a pu se construire au fil des ans, sans cet artifice. S'agissant du serment, mon sentiment va dans le même sens. »

« Si le port de la robe pour le JA venait du fond des âges, il ne poserait pas de difficultés. Mais tel n'est pas le cas. Dès lors, pourquoi changer ? Pourquoi, au 1er janvier 2020?? , les juges jusqu'alors en civil endosseraient cet uniforme ? Que seraient-ils de plus, que montreraient-ils de plus, qu'ils n'avaient pas au trimestre précédent? Rien, bien évidemment.
Et comment le public comprendrait-il cette nouvelle tenue ? ... Au-delà de la question de la transition, les défenseurs du port de la robe y voient un symbole de notre indépendance. Si celle-ci ne tient qu'à un bout de tissu, c'est inquiétant. Chacun de nous, en civil, la vit et la revendique au quotidien. Elle n'est pas discutée (sauf, parfois, par des polémistes ignares ou des politiciens en difficulté, mais on ne voit pas que la robe les arrêterait pour autant...) Lorsqu'un requérant très éloigné de ces débats me dit « Objection,Votre Honneur « , j'entends dans sa formulation qu'il a clairement conscience d'être devant un vrai juge, même si je ne porte pas la robe (et la perruque ?) de ses séries télévisées. Notre légitimité de juge découle de notre praxis, et de rien d'autre, et n'a pas à être rhabillée. »

« Si le Conseil d'État n'était qu'une cour de cassation administrative, ces changements se feraient naturellement. Mais le Conseil d'État a un rôle de conseil qui est sans doute aussi important à ses yeux que celui de juge, sinon plus, et cette réforme ne pourrait se faire que s'il l'accepte pour lui-même, ce dont je ne suis pas certain. Un Conseil d'État dans ses formations contentieuses qui jugerait en civil et nous en robe ne peut pas passer, à mon sens. Il faut une unité dans la juridiction. Par ailleurs, est-ce si grave de rester en civil ? Quand je fais part à de nouvelles personnes de mes fonctions de magistrat, on me répond souvent : «alors tu mets les gens en prison?». Dans l'esprit de la plupart des gens (en dehors de notre cercle d'initiés), le seul vrai juge n'est même pas le juge judiciaire dans ses différentes fonctions, c'est uniquement le juge pénal. On m'écoute poliment quand je rectifie ! Quant au respect de nos décisions, je ne pense pas que le port de la robe y changerait quoi que ce soit. Et surtout ce sujet ne me semble vraiment pas capital en comparaison de la question de savoir comment faire face à la montée du contentieux et à la pression statistique. »

« La question posée peut être l'occasion de se demander ce que doit être la Justice, non pas au regard de traditions qui trouvent leur origine dans des époques révolues, mais des canons de l'État de droit actuel. L'objectif de démocratisation, poursuivi dans de nombreux secteurs de la société, requiert l'exemplarité, la transparence et le débat, à l'opposé des apparences, du secret et des positions d'autorité. Par ailleurs, le juge français a de vrais défis à relever, mais qui ne sont pas d'ordre vestimentaire. A titre d'exemple, l'augmentation de la charge de travail et la restriction des moyens sont certains des principaux écueils qui menacent le bon traitement des dossiers, ainsi

susceptibles de porter atteinte à l'intérêt des justiciables et finalement à l'indépendance du juge. Le port de la robe n'est en rien une protection contre ces menaces ; les collègues judiciaires ne diraient sans doute pas autre chose. »

Les commentaires ni pour ni contre :

« Cela ne coûte rien de poser la question, mais si on trouve 50% de collègues prêts à jurer qu'ils seront impartiaux en toutes circonstances et n'auront jamais un biais en faveur de l'exécutif ou du moins la tentation de se montrer «compréhensifs», c'est que les promesses coûtent (vraiment) pas chères ou qu'ils sont devenus complètement schizophrènes. Ou alors il faut le prendre comme une bonne résolution 2020. »

« Qu'en pense le SJA ? »

« Pourquoi craindre l'assimilation aux judiciaires alors que nos voisins les plus immédiats sont les magistrats financiers ? Je ne crois pas qu'ils soient défavorisés en termes de moyens, de rémunération et de charge de travail, ni qu'ils craignent un « décrochage » comparé aux autres corps de l'ENA (ou de ce qu'il en restera). Quant à la critique de la dualité juridictionnelle, elle est désormais rangée sur l'étagère poussiéreuse des combats d'arrière-garde qui n'intéressent plus qu'une part très résiduelle d'universitaires. Pour ma part, j'ai acquis une conviction trop profonde de l'importance de ce qui fait la spécificité de notre ordre de juridiction pour craindre que sa pérennité soit menacée par le vêtement que l'on porte en audience. Mais de la même manière, la robe ne changera pas ma façon de juger ou mon positionnement face au justiciable. Si l'argument historique ne doit pas constituer un frein aux réformes qui reposent sur des constats pertinents et objectifs, on ne peut se permettre d'être obnubilés par l'image que l'on renvoie. Celle-ci dépend, et avant tout, de notre manière d'exercer au quotidien. Il arrive qu'il faille expliquer au requérant qu'il ne se trouve pas face à un énième guichet de l'administration, notamment en contentieux sociaux ou en DALO, mais ça reste peu fréquent car la plupart savent heureusement que dans un tribunal, on trouve le plus souvent des juges. Et si la robe découragera peut-être les requérants auxquels on donne tort d'en chercher la raison dans une prétendue promiscuité avec l'administration, elle nous exposera aux critiques de corporatismes politico-syndicaux dont les judiciaires sont la cible. Les accusations de partialité ne procèdent pas tant de l'ignorance que de la mauvaise foi de certains justiciables (ou de leurs avocats !) et la robe ne les empêchera pas de tenter de nous discréditer, d'une manière ou d'une autre. La seule réponse que l'on pourra leur apporter sera la même qu'aujourd'hui : rendre les décisions les plus justes et les mieux fondées en droit possible, en toute impartialité. Et enfin, on ne peut attendre du justiciable qu'il saisisse le sens d'une justice qui se départit de ses attributs symboliques au moment où elle s'exprime avec le plus d'autorité et de solennité. On ne peut donc vouloir porter la robe que si ce souhait est partagé au sein de la section du contentieux. Dire que j'en doute est un euphémisme. Donc la probabilité que les magistrats administratifs portent la robe à court ou moyen terme est très faible. Mais au moins, le débat est ouvert. Et d'ailleurs, s'il est vrai que des sujets sont plus brulants aujourd'hui, il n'est pas tout à fait déplacé d'attirer l'attention sur notre attachement – quelle que soit la forme qu'il prenne – au fait que nous soyons avant tout des juges, à l'heure où la mission Thiriez semble considérer avec le plus grand sérieux l'option qui consisterait à faire de nous des hauts fonctionnaires sur lesquels on aurait passé, en toute fin de formation, un vernis «juridictionnel ».
« Il me semble que la condition sine qua non est que le juge de cassation la porte aussi... Le symbole d'un Conseil d'État en civil cassant des juges en robe serait désastreux... »

« L'argument historique, selon lequel, « par tradition » (ou « par usage »), « en tant qu'ils émanent originellement de l'administration », les juges des tribunaux administratifs ne portent pas la robe, est séduisant mais me semble devoir être nuancé.
En effet, les séances de jugement dans les conseils de préfecture, ancêtres des tribunaux administratifs, ne sont devenues publiques (et n'ont pris le nom courant d'« audiences ») que le 1er janvier 1863, soit 63 ans après la création des conseils de préfecture et 22 ans après que cette publicité des audiences fut instaurée au Conseil d'État.
Et pourtant, une enquête réalisée dans ces mêmes conseils de préfecture (il y en avait un par département à l'époque) entre 1877 et 1879 révélait que « Depuis 1870, le conseil de préfecture de la Seine, comme le Conseil d'État jugeant au contentieux, siège en tenue de ville », et qu'il en était de même dans le Lot-et-Garonne, où « Le

conseil ne siège pas en costume officiel, ses membres, lors de leur installation, [ayant] trouvé la tradition ainsi établie et n'[ayant] pas cru pouvoir la modifier », dans l'Ille-et-Vilaine, où « l'absence d'un vestiaire oblige les conseillers à siéger en tenue de ville », dans la Creuse, où le préfet exprime toutefois le souhait « que les conseils de préfecture donnent en quelque sorte plus de solennité à leurs séances en revêtant le costume officiel », dans l'Ain et dans les Côtes-du-Nord. Cette même enquête précisait que, « dans d'autres départements [Belfort, Eure, Haute-Garonne, Isère, Loir-et-Cher, etc.], le conseil siège en uniforme », cet uniforme comparable à celui des sous-préfets mais s'en différenciant par ses broderies bleutées au col et aux manches.
L'enquête indiquait enfin que « Les avocats et les avoués se présent le plus souvent en robe devant les conseils de préfecture », notamment en Haute-Garonne, Isère, Meuse, Rhône, …, mais que « Dans l'Ain et à Belfort, les avocats et les avoués se présentent devant le conseil de préfecture en tenue de ville » (cette enquête, publiée à l'époque dans la « Revue générale d'administration » a été republiée sous forme de livre par son auteur, Paul Dauvert, en 1881, sous le titre « Les conseils de préfecture – Procédure, travaux, législation ».

Comme on le voit, c'est probablement l'habitude prise de juger, hors la présence des parties et du public, pendant les 62 premières années des conseils de préfecture, de 1800 à 1862, qui les a conduits à adopter l'usage de la tenue civile pour les séances de jugement devenues publiques en 1863, et non un parti-pris ou une position de principe par rapport à la nécessité ou pas de porter un costume d'audience, qu'il s'agisse de leur uniforme (qu'ils portaient encore dans les années 1930 dans les manifestations publiques) ou même d'une robe semblable à celle des avocats ou des juges judiciaires. Et certains avocats se présentaient eux-mêmes sans robe dans les conseils de préfecture.
Par ailleurs, cette question du costume d'audience restait ouverte en 1953, au moment où les tribunaux administratifs ont remplacé les conseils de préfecture. Lors d'un colloque au Mans en 2015 sur le costume judiciaire, j'ai entendu Didier Ribes, membre du Conseil d'État, rappeler que lors des discussions sur la réforme du contentieux administratif, en 1953, il avait été envisagé de doter les membres des nouveaux tribunaux administratifs d'une robe (bleu noir, il me semble) mais que des raisons parfaitement contingentes ou matérielles, et non une opposition de principe, avaient empêché ce projet d'aboutir. Ainsi, quoi qu'il en soit de l'opportunité ou pas d'instituer aujourd'hui le port de la robe dans les TA et les CAA, je pense que l'histoire, celle des conseils de préfecture et des TA, nous aide mais ne nous détermine pas. La question reste donc ouverte, telle qu'elle l'était en 1877-79 et en 1953. »

Annexe 8

Plan de lutte contre une charge de travail devenue déraisonnable

Petites et grandes actions quotidiennes pour rendre la charge de travail à nouveau raisonnable

Fiche 1 - JE m'interroge

Je prends un moment, périodiquement, pour revenir à l'essentiel :

1) Pour quelles raisons suis-je devenu(e) magistrat(e) administratif(ve) ? Quelles aspirations m'ont conduit(e) à choisir ce métier ? Suis-je même capable de m'en souvenir ?

a) Intervenir objectivement dans la vie de mes concitoyens, pour régler les conflits les opposant à l'administration. Arbitrer en responsabilité des affaires qui sont parfois l'affaire d'une vie pour un citoyen ?
b) Rétablir ou dégager un équilibre entre intérêts privés et intérêt général ?
c) Garantir une protection des citoyens contre les atteintes portées aux libertés fondamentales par l'État ou les autres personnes publiques. Permettre aux personnes d'être entendues ?
d) Découvrir tous les jours les facettes surprenantes de la nature humaine, en même temps que des domaines variés de la vie en société ?
e) Autre ?

A chacun d'ajouter les siennes. Si, si, il y a bien des raisons et des aspirations profondes qui ont guidé nos pas vers la juridiction administrative.

2) Comment imaginais-je le travail du juge avant d'exercer ce métier ? Comment l'ai-je connu à mon entrée dans le corps ? Comment est-il aujourd'hui ?

Le métier de juge devrait idéalement s'exercer/s'exerce :
a) Assis sous un chêne, à réfléchir à la fonction de juger ?
b) Assis dans une bibliothèque, échangeant avec les collègues d'autres chambres sur un de mes dossiers, un arrêt récent ou l'office du juge ?
c) Assis autour d'une table à composer collégialement la meilleure solution possible en droit et en fait ?

Action n° 1

Magistrats de l'ordre administratif, **faites le point sur les raisons pour lesquelles vous avez choisi ce métier et sur la façon dont il doit s'exercer !**

d) Assis à un bureau avec trois écrans et les yeux plissés pour s'y retrouver dans des écritures brouillonnes et de volumineux dossiers numériques, afin d'écarter les deux moyens qui restent pour rendre ce dossier, avec deux jours de retard, au rapporteur public ?
e) Autre ?

A chacun là encore de le préciser.

Quelle qu'ait pu être ma motivation, je dois la confronter aujourd'hui à la réalité du métier que j'exerce.

Ai-je encore réellement le temps de faire ce métier avec sérieux ? N'ai-je pas accepté une charge de travail qui m'éloigne de ces idéaux ? Comment puis-je reprendre la main et résister à une logique productiviste écrasante ?

Fiche 2 - TU redonnes du sens à ce que tu fais

1) Sais-tu déterminer le nombre exact de jours que tu peux consacrer à la mission de préparer des dossiers contentieux ?

Sans doute que non. Ta première mission est donc de faire ce calcul.

- **365 jours** au cours d'une année civile (sauf année bissextile !) ;
- **104 jours de week-end** (que tu as le droit de consacrer à tes proches, à tes loisirs. C'est même indispensable à ton bonheur, ton équilibre et la qualité de tes jugements) ;
- **45 jours de congés et RTT et 8 jours fériés** (auxquels tu as droit également) ;
- **40 jours consacrés aux séances d'instruction, aux audiences et aux délibérés** (moments durant lesquels il est déconseillé de préparer d'autres dossiers, au risque de tout mélanger!) ;
- **3 à 5 jours consacrés à la formation** (si tu te formes, c'est pour ton bien mais aussi celui de tes concitoyens !) ;
- **5 jours de commissions administratives** (est-ce vraiment très difficile de comprendre que, pendant que tu présides une commission administrative, fonction dont tu te passerais la plupart du temps, mais qui ne peut être assurée que par un magistrat administratif, tu ne peux pas préparer de dossiers ?) ;
- **2 jours de réunions** diverses et AG, **sans même décompter le temps consacré à l'instruction des dossiers**

Soit 156 à 158 jours.
Chacun ne dispose donc que 156 à 158 jours pour préparer ses dossiers contentieux !

2) Sais-tu combien de temps, en moyenne, tu dois consacrer à la préparation d'un dossier contentieux ?

Là, ça se complique. Personne ne le sait vraiment en fait. Et c'est précisément en raison de ce flou que ton travail peut perdre du sens. Certains te disent que tu peux consacrer moins de temps à cer- tains dossiers, d'autres qu'il ne faut pas comptabiliser les dossiers de masse, d'autres que tu es un « haut fonctionnaire » qui peut en faire plus…

En somme, on te propose de bâcler ton travail ? De travailler bénévolement ? De sacrifier ta famille et de venir au TA ou à la CAA le samedi ou d'y rester jusqu'au déclenchement des alarmes nocturnes? Bien sûr, cela dépend beaucoup des dossiers, puisque certains se traitent en quelques heures, la plupart en un à deux jours, et d'autres en plusieurs jours voire semaines. **Il y a toutefois un temps incompressible à consacrer à la lecture, la compréhension et l'analyse de toutes les questions que pose chaque dossier.**

Action n° 2

Magistrats de l'ordre administratif, **comptabilisez en toute objectivité le temps consacré à la préparation de chaque dossier contentieux travaillé !** Nous aurons ainsi une vision claire du temps de préparation des dossiers à opposer au gestionnaire !

Garde à l'esprit que tu es un magistrat, et non un fonctionnaire investi de fonctions juridictionnelles. Et puisque personne ne sait vraiment combien de temps requiert un dossier, sois pragmatique : note sur un cahier, le plus objectivement possible, le temps consacré à chacun d'entre eux. **Tu pourras alors opposer à ceux qui te disent qu'un dossier d'étranger ne prend que quelques heures qu'il n'en est rien.**

Que risques-tu ? Rien, si ce n'est que tu sauras enfin vraiment le temps de préparation consacré à chaque dossier. Peut-être que tu es un tout petit peu plus lent qu'un autre.

Et alors ? L'essentiel est que tu puisses mesurer le plus justement possible le temps qu'il te faut consacrer à la préparation des dossiers de ton stock. Au fil du temps, il te sera bien plus aisé de faire des prospectives et tu sauras identifier les temps moyens de préparation par familles de dossiers.

3) Confronte ce temps de préparation à la « norme » en vigueur dans ta juridiction :

Rien de plus simple : **que la norme ait ou non été abandonnée, un objectif a été donné ou peut être reconstitué.**

Prenons la situation de Dimitri Bunal, magistrat au tribunal administratif de Perpignan (comment ça, il n'y a pas de TA à Perpignan ?),

qui doit faire 200 dossiers collégiaux auxquels s'ajoutent les dossiers liés aux permanences étrangers, qu'il est invité à ne pas comptabiliser parce qu'ils ne sont pas très nombreux dans cette juridiction.

Tous dossiers confondus, Dimitri n'a toutefois pu préparer que 152 dossiers, auxquels s'ajoutent 10 dossiers traités dans le cadre de sa permanence relative aux dossiers d'étrangers (qu'il lui a fallu préparer également !).

Dimitri se retrouve donc en situation d'échec : on lui reproche de n'avoir pas atteint ses objectifs, alors que lui a le sentiment d'avoir couru toute l'année après cet objectif.

Mais qui va expliquer à Aldo Ratoire, le président de la juridiction, que c'est l'objectif de 200 dossiers qui est déraisonnable et qu'il est surtout nécessaire de regarder la structure et la complexité des 162 dossiers finalement traités, ainsi que la manière dont ils ont été traités ?

Personne, si nous ne prenons pas le problème à bras le corps collectivement.

Fiche 3 - IL ou ELLE a le même intérêt que toi

Que fait l'autre ? Suis-je à la hauteur de la productivité de ma collègue, de mon collègue ? Voici l'une des clés du système ayant permis d'augmenter les cadences de travail au sein des juridictions administratives.

Dans un système où rien n'est comptabilisé, rien n'est étalonné, pas même les jours de congés, il est très facile de faire croire qu'un collègue a une meilleure productivité... Si celui-ci peut enrôler 200 dossiers dans l'année, pourquoi Dimitri n'y parviendrait-il pas ?

Dimitri va finir par intérioriser l'idée que c'est son propre niveau de productivité qui est anormale- ment faible, qu'il doit en faire un peu plus, **et c'est lui qui va renoncer au sens qu'il voulait donner à sa vie, professionnelle et personnelle, pour suivre cette cadence.**

Notre individualisme primitif nous pousse, tous, à vouloir prouver que nous pouvons avoir une pro- ductivité supérieure aux autres, et à espérer que notre chef de juridiction sache détecter nos quali- tés de magistrats dans cette force de productivité hors du commun…

C'est donc ici qu'il faut parvenir à créer les conditions d'une véritable révolution culturelle, et se rappeler que ce qui fait de nous un bon magistrat, c'est notre capacité à dégager, seul ou mieux, collégialement, une solution juridique aux litiges soumis, qui soit solide, fiable, argumentée et qui réponde aux attentes du justiciable, **et non notre capacité à sortir un nombre incalculable de dossiers...**

Action n° 3

Magistrats de l'ordre administratif,
votre collègue n'a pas plus d'intérêt que vous à un productivisme excessif.
Ne craignez pas la comparaison.
Unissez vos forces !

Fiche 4 - NOUS voulons redonner du sens à notre métier

Nous, c'est l'USMA. Nous pensons que c'est vous également.

L'USMA s'est créée et a toujours fondé l'ensemble de sa réflexion et de son action sur les spécificités du métier de juger.

La logique comptable épuise et, partant, divise. La quête de productivité et d'efficience tourne à l'em- ballement stérile. Pour tenir ce rythme peu compatible avec le temps humain, nous allons vers tou- jours plus d'uniformisation et de recours aux machines (de simples outils prennent une place de plus en plus centrale). Etait-ce bien ce que nous recherchions en choisissant d'être juge ? Il nous semble que le sens même de notre métier est en danger.

L'USMA est à tort présentée comme prônant l'abandon de la norme. C'est faux. Seul le rapport « Piérart » a défendu l'idée que la norme devait être abandonnée.

Nous avons seulement fait le constat que la norme s'est révélée insuffisante pour protéger les magistrats d'une charge de travail devenue déraisonnable et prévenir les dérives dans la pratique de notre beau métier.

La norme nous a-t-elle protégés ? Si elle demeure une boussole ou un plafond, elle est insuffisante.

Alors que faire ?

A l'USMA, nous pensons que notre métier implique un certain recul par rapport à notre quotidien. C'est pourquoi, nous avons rédigé la fiche n°1 « Je ». Relisons-la de temps à autre, non comme une perte de temps, mais comme un retour à l'essentiel. Si elle vous donne envie d'échanger autour de vous ou de nous écrire, tant mieux !

Nous pensons aussi que notre métier apprend à échanger des arguments dans le respect, à écouter les autres et à réfléchir collectivement. Voilà c'est dit. Après le temps de la réflexion individuelle, nous croyons profondément à l'échange et au collectif. Aucune norme ne nous protégera si nous entrons en concurrence ou si nous ne prenons pas suffisamment en considération le travail de nos collègues. Aussi, nous nous sommes attachés à développer un réseau des délégués, notamment pour créer ou recréer des solidarités, pour que se mette en place une autre dynamique.

Action n° 4

Magistrats de l'ordre administratif, **rapprochez-vous du délégué USMA de votre juridiction !** Aidez-nous à unir nos forces pour **redonner collectivement un sens à nos vies professionnelles !**

Nous avons quelques idées, et nous vous proposons de les faire vivre par le débat avant de les mettre en pratique.

Dans la prochaine fiche, nous vous soumettrons une proposition de méthode de calibrage de la charge de travail.

L'USMA poursuit un objectif unique, qui consiste à redonner du sens à notre métier.

Pour bien comprendre la méthodologie que nous défendons, il faut garder à l'esprit que les deux mouvements, ascendants, émanant des magistrats, et descendants, provenant de la déclinaison des objectifs fixés aux chefs de juridiction, sont distincts et mus par des intérêts contraires.

Nous aspirons à retrouver des conditions de travail plus acceptables, pour conserver le sens de notre fonction, et avons donc intérêt à ramener notre productivité à un niveau raisonnable, ce que nous ne pourrons faire qu'en restant unis. Plutôt que de parler de « gestion ascendante », nous vous proposons d'opposer un bouclier au gestionnaire.

A l'inverse, le Conseil d'État, en dépit de la faiblesse des moyens qui lui sont accordés, a intérêt à ce que la productivité des juridictions administratives soit maintenue à son niveau le plus élevé, pour éviter un allongement des délais de jugement et atteindre le meilleur taux de couverture possible.

Lorsque deux forces s'opposent, c'est la force la plus naturelle qui l'emporte. Celle qui détient le pou- voir de décision. **Mais rien n'est inéluctable et nous pouvons nous unir, pour redonner collective- ment un sens à vos vies professionnelles : un bouclier qui ne soit pas un outil de gestion, mais un instrument destiné à conserver le sens de nos fonctions.**

Fiche 5 - VOUS renouez avec l'esprit collectif qu'exige la pratique de notre métier

Nous partageons tous la volonté de conserver un sens à nos vies comme à notre métier.

Pourtant, les cadences sont toujours plus élevées, la productivité des rapporteurs est souvent seule récompensée et la qualité des décisions sacrifiée sur l'autel de l'efficacité.

Les rapporteurs sont tellement pris à la gorge qu'ils ne parviennent plus à respecter les délais de remise des projets et notes. Le rapporteur public n'est plus mis en mesure de faire son travail correctement, et il est prié de ne plus regarder les dossiers sur lesquels il peut se dispenser.

Conviés à des réunions mensuelles durant lesquelles leur sont toujours rappelés les impératifs statistiques de la juridiction, les présidents de chambre se trouvent intégrés, souvent à leur corps défendant, dans une « équipe de direction ». Ils n'y sont que rarement entendus lorsqu'ils essaient de faire remonter les difficultés. Ceux qui font barrage à la pression statistique se trouvent mis en concurrence directe avec leurs collègues « plus productivistes », notamment là où l'abandon de la norme est expérimenté. Leur fonction s'est beaucoup dégradée en quelques années et ils ont peu d'occasion de l'exprimer.

Chacun étant écrasé par ses propres contraintes, vous constatez que la solidarité indispensable à tout travail collégial s'amenuise progressivement, et que les relations avec le greffe peuvent se tendre.

Ensemble, vous avez la possibilité de redonner du sens.

Pour que les impératifs gestionnaires descendants n'écrasent pas, isolément, chacun d'entre nous, la chambre doit être une équipe, un collectif soudé. Il ne s'agit pas d'être responsables les uns des autres ou de compenser le travail d'un collègue mais de pouvoir dire ensemble ce qui est ou non possible afin que cela soit enfin entendu. Que la norme soit ou non abandonnée dans votre juridiction, nous vous invitons à fixer le point de rupture au-delà duquel vous considérez que votre métier ou votre vie perd de son sens.

Comment ? En déterminant collectivement, dans le cadre et au sein de votre chambre, un bouclier qui vous protège des objectifs déraisonnables.

Action n° 5

Magistrats de l'ordre administratif, **réinventez les solidarités de chambre** en déterminant une fourchette de dossiers susceptibles de pouvoir être traités **sans perte de sens !**

A la fin de cette année judiciaire au plus tard, grâce à la comptabilisation du temps consacré à la préparation des dossiers, vous disposerez d'un recul sur cette question. En attendant, vous savez tous à quelle cadence vous avez été soumis, quelles sont les charges administratives et para-contentieuses qui ont été les vôtres, quel est le poids des permanences dans votre juridiction, et vous avez tous un avis sur les questions de savoir si l'équilibre entre votre vie privée et professionnelle est satisfaisant et si vous disposez d'un temps suffisant pour fournir un travail de qualité.

Alors faites-vous confiance. Personne n'est mieux placé que vous pour le savoir.

Dimitri, de son côté, dans sa juridiction, considère qu'avec un peu plus d'expérience, il pourra plus facilement atteindre les 162 dossiers traités péniblement l'an dernier. Il considère qu'entre 155 et 165 dossiers, il parviendra à conserver du sens à sa vie et à son métier.

Dimitri Bunal, Artémis Endemeure et Audrey Féré, rapporteurs, Salomé Moire, rapporteure publique, et Nora Lebol, vice-présidente, décident donc de se réunir, pour convenir ensemble d'une fourchette de dossiers au-delà duquel ils considèrent que leur métier perdra du sens.

Au sein de la 2ème chambre du TA de Perpignan, le bouclier annuel est ainsi déterminé :

- Dimitri Bunal (qui a 5 ans d'expérience mais qui débute dans la matière fiscale) : 155 à 165 dossiers.
- Artémis Endemeure (qui est un fiscaliste reconnu et expérimenté) : 170 à 180 dossiers.

- Audrey Féré (qui sort de la formation initiale et bénéficie de 6 mois à mi-norme) : 115 à 125 dossiers.

Total dans la chambre : 440 à 470 dossiers.

Le bouclier de la 2ème chambre au TA de Perpignan, **fixé collectivement par les rapporteurs, et en concertation avec le rapporteur public et le vice-président,** est de 440 à 470 dossiers… là où la norme en vigueur est de 550 dossiers. Ce bouclier est plus protecteur que la norme. Il correspond à une réalité. Il ne dérive pas avec le temps. Il n'est pas le résultat à atteindre mais la limite qu'il semble déraisonnable de dépasser. Il permet de mesurer le décalage entre l'impératif gestionnaire de couverture des entrées et ce qui est véritablement réalisable par les équipes de magistrats.

Salomé Moire, rapporteure publique au sein de la chambre, profitera de ce bouclier, qui lui permettra de consacrer le temps nécessaire à la rédaction de ses conclusions, outre que cela permettra à ses rapporteurs de ne jamais sacrifier le rythme de remise des dossiers et de respecter le calendrier.

Nora Lebol, présidente de cette chambre, en bénéficiera également, ce qui lui permettra de consacrer le temps nécessaire à la révision des jugements, à la formation d'Audrey Féré, primo-affectée, à l'encadrement de son assistant de justice, ainsi qu'à la prise en charge des référés de la chambre.

Fiche 6 - ILS s'adapteront, voire nous aideront

Nous vous proposions dans la dernière fiche de réfléchir individuellement, à partir du nombre de jours passés à rédiger, de votre expérience, de votre stock, de l'organisation de votre tribunal… au nombre annuel de décisions que vous ne pouvez dépasser sans nuire à leur qualité ou à votre vie privée. Puis d'agréger ces résultats pour parvenir à une fourchette au sein de la chambre parce que, sauf dysfonctionnement, c'est au sein de cette équipe que ce bouclier prend du sens et qu'il peut être défendu sans dresser les uns contre les autres.

L'USMA incitera fortement les magistrats administratifs à ne pas dépasser le niveau de productivité qu'ils auront eux-mêmes déterminé dans le cadre du bouclier.

Ce bouclier est donc un outil essentiel pour les magistrats de la chambre… mais pas seulement !

Il nous semble que, soumis à concurrence, beaucoup de chefs de juridiction estiment que leur fonction consiste à obtenir le plus grand nombre de sorties possible en masquant la dégradation croissante de l'ambiance interne, qui réapparaît ponctuellement lors de sondages. Il est douteux qu'ils aient postulé à cette fonction pour cela.

Peut-être serait-il opportun qu'ils reviennent eux aussi aux espoirs qu'ils nourrissaient en prenant pour la première fois cette fonction ainsi qu'à l'évolution de celle-ci ?

A l'USMA, nous croyons que les chefs de juridiction sont et doivent demeurer des magistrats. Ils ne sauraient avoir recours, pour faire mieux que leurs voisins, à une pression continue sur leurs équipes ou à des expédients parfois peu compatibles avec la qualité du service public de la justice. Mieux, nous pensons même que, magistrats indépendants et protecteurs de l'institution dans laquelle ils occupent une place importante, ils ne sauraient être une simple courroie de transmission des objectifs impartis et qu'ils doivent aussi faire remonter l'information sur l'état réel des juridictions.

Le bouclier peut fournir au gestionnaire une information concrète au-delà de la photographie statistique. Il permet de mesurer le décalage réel entre l'impératif de couverture des entrées et ce qui est véritablement réalisable par les équipes de magistrats.

Action n° 6

Magistrats de l'ordre administratif, **restezfermes !** Si vous avez déterminé avec méthode le bon niveau de votre bouclier, **personne ne doit vous inciter à vous engager sur la voie d'une perte de sens.**
Restez unis, nos gestionnaires s'adapteront!

La justice administrative jouit d'une image de qualité et de rigueur. Il est à craindre que le dépasse- ment du « plafond de productivité » n'aboutisse à une dégradation de l'image même du corps, qu'il s'agisse de la qualité des décisions ou de l'attractivité des fonctions. Il en est des exemples.

Croyez-vous réellement que si nos actions sont coordonnées, argumentées et collectives, le gestionnaire pourra continuer à imposer une augmentation non souhaitable des cadences ?

Disons lui ce qui est et permettons lui de s'adapter, soit en s'accommodant d'un taux de couverture plus faible et de délais de jugement plus longs, soit, parce que cette première hypothèse induit une autre perte de sens, pour le justiciable cette fois, en parvenant à convaincre le gouvernement que les efforts réclamés aux juridictions administratives doivent nécessairement s'accompagner de moyens supplémentaires, soit en cherchant à développer un dispositif pérenne, viable et réfléchi d'aides à la décision… **Dans tous les cas, les objectifs seront revus.**

Annexe 9

La question du temps de travail, des congés et des RTT vue par l'USMA.

Nous vous annoncions dans un récent compte-rendu de visioconférence que la position du service sur les congés et RTT méritait des explications. Il est temps de vous les donner afin que vous puissiez suivre ce débat et, si vous le souhaitez, faire entendre votre voix. La question est en effet inscrite à l'ordre du jour d'une prochaine réunion de dialogue social et l'USMA entend, en recueillant vos observations, vous y associer.

Vous vous êtes peut-être demandé pourquoi vous aviez 8 jours versés chaque année sur votre CET ?

Voici la réponse :

La genèse du cadre réglementaire des congés et des RTT des magistrats administratifs

Les magistrats administratifs bénéficient d'un congé annuel de 25 jours par an, en vertu de l'article 1er du décret n° 84-972 du 26 octobre 1984 relatif aux congés annuels des fonctionnaires de l'État.

En application de l'article 10 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail, les magistrats administratifs sont soumis à un régime forfaitaire de temps de travail. L'article 2 de l'arrêté du 28 février 2002 portant application de ce décret aux magistrats administratifs précise à cet effet qu'ils bénéficient de chaque année de 45 jours, soit 9 semaines, de repos, dont :

- 25 jours de congés annuels réglementaires, non compris les 2 jours de fractionnement (lorsque les congés sont pris en dehors de la période du 1er mai au 31 octobre)
- 20 jours de RTT.

Depuis l'intervention du décret du 29 avril 2002, les fonctionnaires de l'État et les magistrats disposent d'un compte épargne-temps. Ce compte est alimenté par le report sur l'année N+1 des jours de congés annuels qu'ils n'ont pas pris pendant l'année N, ainsi que par les jours de RTT auxquels ont droit ceux dont la durée de travail excède les 35 heures hebdomadaires instaurées dans la fonction publique par le décret du 25 août 2000.

La mise en œuvre de ce dispositif : une cote mal taillée

L'organisation de l'activité juridictionnelle et la détermination des périodes de congés par le rythme des audiences d'une année judiciaire ont immédiatement fait obstacle, à l'évidence, à ce que les magistrats prennent la totalité de leurs 45 jours de congés et RTT.

Il a donc fallu, pour mettre en musique ce dispositif légal et réglementaire, déterminer un nombre de jours automatiquement versés sur leur CET, par déduction du nombre de jours de congés et RTT présumés pris par les magistrats, tâche d'autant plus ardue que les congés sont pris par les magistrats sans qu'ils n'en formalisent la demande.

Au terme d'une âpre négociation syndicale avec le Secrétariat général, dont l'USMA ne s'est jamais satisfaite, un arrêté interministériel du 5 juillet 2004 relatif à la mise en œuvre du CET dans les TA et les CAA a fixé à **8 le nombre de jours RTT** des magistrats administratifs obligatoirement versés sur le CET.

Ce chiffre est le fruit d'une simulation selon laquelle **les magistrats étaient réputés prendre la totalité des périodes de vacation.**

A titre d'exemple, tous les magistrats sont réputés prendre :

- 5 jours de vacation pendant les vacances d'hiver,
- 5 jours de vacation au cours des vacances de printemps,
- 5 jours de vacation au cours des vacances d'octobre,
- 5 jours de vacation au cours des vacances de Noël,
- 17 jours environ de congés au cours des vacances d'été (soit un peu plus de trois semaines).

Soit 37 jours au total.

Ainsi, les 8 jours restant étaient automatiquement versés sur le CET des magistrats, et ils demeurent les seuls réputés non consommés par les magistrats. Les 12 autres jours RTT sont réputés consommés, comme les congés.

Dans son livre blanc, l'USMA expose les raisons pour lesquelles depuis l'origine, elle estime que le nombre de jours versés sur le CET des magistrats est insuffisant.

Pour s'en convaincre, il suffit d'un bref calcul : 365 jours au cours d'une année civile, desquels il faut déduire 104 jours de week-ends, 8 jours fériés et 45 jours de congés et RTT… Disons qu'il nous reste 208 jours de travail. C'est conforme au calcul de la circulaire du 27 février 2013 relative à la mise en œuvre du CET dans le corps, laquelle semble même évaluer généreusement et forfaitairement à 215 jours la durée du travail des magistrats.

Si la journée de travail d'un magistrat administratif avait une durée moyenne de 9 heures, votre durée annuelle de travail serait ainsi de 1872 heures pour 208 jours de travail.

Dès lors que nous sommes censés travailler 1607 heures dans l'année, votre dépassement horaire à l'année serait de 265 heures, soit, pour une journée de RTT supplémentaire déclenchée par dépassement de journée comptabilisée à 7h36 hebdomadaire, 35 jours de congés !

Pour déclencher 8 jours seulement, cela signifie que votre travail annuel a été estimé à 60 heures de plus que les 1607 heures annuelles autorisées, soit 1667 heures, ce qui est de nature à déclencher 8 jours de RTT (60/7h36 = 8 jours).
1667 heures pour 208 jours de travail, cela fait ressortir une journée de travail à un volume horaire de 8 heures.
Autrement dit, pour le Conseil d'État, les journées de travail des magistrats administratifs ne durent que 8 heures !

Ainsi, non seulement nous sommes censés prendre 37 jours de congés et RTT, mais en plus, lorsque nous travaillons, nous ne le faisons que 8 heures par jour.

A ce stade, il nous prendre cela comme une information intéressante. Rien de plus.

Un détour par la question de la charge de travail

Les cadences augmentent toujours et les magistrats, qui ne veulent pas sacrifier la qualité des décisions rendues, voient leurs temps de repos fondre. Ils sacrifient une partie de leurs week-ends, congés et RTT ainsi que les jours fériés et allongent leurs journées de travail. Ces efforts sont poliment, et parfois ironiquement, loués par le gestionnaire. Dont acte.

Pourtant, chaque année, vous êtes réputés avoir travaillé, invariablement et de plus en plus théoriquement, 8 heures par jour et avoir pris 37 jours de congés et RTT.

C'est pourquoi nous pensons qu'il est indispensable d'inverser la logique en exhortant les magistrats à prendre les jours de repos qu'ils sont effectivement censés avoir pris et à adapter leur productivité à leur capacité réelle de production. En relisant notre plan de lutte contre la charge de travail, vous observerez que le bouclier de l'USMA présente cet avantage, notamment en raisonnant enfin en temps de travail, et non plus en nombre dossiers préparés.

Vous pensez que le gestionnaire a conscience des efforts supplémentaires entrepris depuis des années ?

Que nenni ! S'il constate et félicite les efforts et gains de production, il ne l'analyse que comme des purs gains de productivité, en niant totalement que ces résultats peuvent être atteints sans allongement du temps de travail. En voici la preuve la plus récente : au cours des dernières visioconférences entre les deux organisations syndicales et le Secrétariat général, les premières se sont battues pour que les jours devant être ponctionnés aux magistrats placés en ASA, au titre de l'article 1er de l'ordonnance n° 2020-430 du 15 avril 2020 relative à la prise de congés ou RTT dans la fonction publique, le soient de préférence sur les 12 jours de RTT, à prendre, et non sur les 8 jours automatiquement crédités au CET, faisant valoir, ensemble, que les magistrats ne prenaient ni l'ensemble de leurs jours de congés, ni leurs 12 jours de RTT « théoriques ».

La réponse du Secrétariat général, partagée par certains chefs de juridictions, est aussi inique que cinglante : *« Les jours de RTT mentionnés à l'article 1er de l'ordonnance ne peuvent être imputés que sur les huit jours dont bénéficient les magistrats en application des textes relatifs au temps de travail ou sur les jours inscrits sur leur CET. Ils ne peuvent être pris sur les 12 jours qui sont réputés être pris au-delà des cinq semaines de congés annuels dès lors que ces 12 jours résultent de l'organisation du travail juridictionnel* ***sans qu'il soit possible aux magistrats d'y renoncer ».***

Le Secrétariat général a ainsi opposé une fin de non-recevoir à notre revendication commune, motif pris que les magistrats sont présumés prendre, annuellement, la totalité de leurs 37 jours de congé et RTT, à chaque période de vacation judiciaire, ainsi bien évidemment que leurs week-ends et jours fériés.

Sans verser dans un triomphalisme outrancier, l'USMA se réjouit d'avoir été entendue par le gestionnaire afin, d'une part, de repousser l'hypothèse des ASA partielles défendues par le SJA et, d'autre part, de ne pas entrer dans des décomptes pour déterminer si un collègue était ou non en télétravail.

Au final, la question qui se pose à nous est la suivante :

Les magistrats sont placés devant une alternative simple, à laquelle il leur faut réfléchir :

- Soit ils acceptent les augmentations de charge de travail au détriment de leur repos et par suite, la suppression de leurs jours de congés et RTT, sans la moindre compensation ni même sans le moindre effort de revalorisation indemnitaire !

- Soit ils demandent à poser des jours de congés, ce qui n'est pas sans inconvénient. L'USMA est très circonspecte sur la question de savoir si une telle évolution est souhaitable.

Annexe 10

Contribution de l'USMA à l'étude relative à l'organisation des procédures contentieuses en matière de droit des étrangers et d'asile

AUDITION DE L'USMA DEVANT LE GROUPE DE TRAVAIL EN CHARGE DE CETTE ETUDE

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du groupe,

Au nom de l'USMA, je vous remercie d'avoir bien voulu nous permettre de nous exprimer sur ce sujet essentiel pour la survie des juridictions administratives.

Car c'est bien de cela qu'il s'agit tant les juridictions administratives, qui croulent sous le poids d'un contentieux des étrangers devenu trop lourd, se trouvent aujourd'hui menacées aussi bien d'asphyxie que d'un syndrome dépressif.

Vous connaissez les proportions aujourd'hui atteintes par le contentieux des étrangers, sans qu'il soit utile de vous noyer sous une litanie de chiffres. Ceux-ci se borneraient à mettre en évidence le même phénomène : la surreprésentation extraordinaire du contentieux des étrangers par rapport à la proportion que les personnes concernées représentent effectivement au sein de la population. Si on s'en tient aux effectifs des populations concernées, il mobilise à l'excès les énergies des juridictions administratives. L'embolie menace aujourd'hui la quasi-totalité des juridictions administratives du fond.

Les magistrats administratifs pourraient se consoler de l'augmentation incessante de ce contentieux s'ils avaient l'impression d'être d'une quelconque utilité en tranchant ces litiges. Il n'en est rien !

L'effet de leurs jugements est bien souvent nul. Les décisions d'éloignement ne sont que très rarement exécutées, qu'il y ait annulation de la décision ou rejet de la requête, l'effet pratique de nos jugements n'est pas très différent : l'étranger reste sur le territoire, sa situation est périodiquement soumise à l'administration, celle-ci prend une nouvelle décision, elle-même déférée au juge. Comment ne pas s'interroger sur le sens de notre métier lorsque nous croisons, au cours d'une même année, deux, trois, cinq fois le même requérant, qui nous soumet autant de fois les mêmes questions ?

Les magistrats administratifs ne peuvent pas davantage compter sur le soutien du législateur, qui, en empilant successivement les réformes, a compliqué à l'infini le cadre dans lequel opère le juge. Aujourd'hui, pas moins de seize régimes procéduraux coexistent, rendant très difficile la détermination même de celui applicable, une même décision pouvant, au demeurant, relever de deux procédures différentes entre lesquelles il lui appartient de choisir.

« Nous avons en France plus de lois que le reste du monde ensemble, et plus qu'il n'en faudrait à régler tous les mondes d'Épicure... Qu'ont gagné nos législateurs à choisir cent mille espèces et faits particuliers et à y attacher cent mille lois ? Ce nombre n'a aucune proportion avec l'infinie diversité des actions humaines. La multiplication de nos inventions n'arrivera pas à la variation des exemples. Il y a peu de relation de nos actions, qui sont en perpétuelle mutation, avec les lois fixes et immobiles. Les plus désirables, ce sont les plus rares, simples et générales (...) » Montaigne, Essais, livre III, chapitre 13.

Les attentes des magistrats administratifs sont donc fortes, à la mesure des espoirs qu'ils placent dans les travaux que vous menez. Nous regrouperons leurs espoirs selon qu'ils tendent vers une simplification du cadre procédural (I), une meilleure maîtrise des flux contentieux (II) (à défaut de pouvoir escompter sur un ajustement des effectifs), et une réflexion sincère pour lutter contre la vacuité de leur office face à ce contentieux (III).

L'USMA, sur chacun de ces thèmes, fera des propositions concrètes. Sur certains points, nous porterons également à votre connaissance certaines des propositions

de nos collègues, qui méritaient d'être présentées ici comme des pistes exploratoires intéressantes, ne serait-ce que pour permettre aux membres du groupe de souligner les difficultés concrètes auxquelles peuvent être confrontés nos collègues et les réponses qu'ils aimeraient pouvoir y apporter.

I / L'espoir d'une simplification du cadre procédural :

L'effort de simplification intéresse d'abord les mesures d'éloignement, dont il conviendrait impérativement de réduire le nombre et de les simplifier :

L'avis de l'assemblée générale du CE N° 394206 du 15 février 2018 rendu public avait déjà *« regretté que le projet [de loi] ne soit pas l'occasion d'une simplification drastique des dispositifs qui, au fil de la sédimentation des dispositions, se multiplient et se déclinent en variantes dont la portée, le régime ou les conditions diffèrent marginalement, sans que cette sophistication n'entraîne un surcroit d'efficacité. Pour s'en tenir au droit de l'éloignement, le CESEDA ne compte aujourd'hui pas moins de neuf catégories différentes de mesures d'éloignement, dont certaines se subdivisent elles-mêmes en sous-catégories, régies par des règles différentes ».*

- OQTF 511-1
- OQTF communautaires L. 511-3-1
- Remises accords L. 531-1
- Remises Schengen L. 531-2
- OQTF Schengen non UE (L. 511-2 et L. 511-3)
- transfert Dublin L. 742-3
- Reconduite d'office Schengen L. 531-3
- Expulsion
- IjTF

Proposition de l'USMA :
Faire un seul article pour les différents cas permettant une OQTF et un seul article pour les remises.

En tout état de cause, il serait souhaitable de rendre plus intelligibles les articles législatifs du CESEDA relatifs aux mesures d'éloignement fondées sur un texte communautaire ou européen :

Cela concerne les dispositions des articles L. 511-2 du titre 1er du CESEDA, qui sont relatives aux OQTF Schengen (renvoyant à la convention Schengen ainsi qu'au code frontière Schengen) celles de son article L. 531-1, relatives aux décisions de remises prises dans le cadre de l'Union européenne et celles de son article L. 531-2, relatives aux décisions de remises prises en application de la convention de Schengen. Elles méritent d'être reprises pour une meilleure compréhension du dispositif en matière d'éloignement.

Proposition :
Récrire et rassembler les articles fondant une remise ou une OQTF sur un texte international ou communautaire.

L'effort de simplification doit également porter sur les délais de recours et sur les délais de jugements.

Aujourd'hui, le constat est unanime, tant pour les magistrats que les auxiliaires de justice et les services préfectoraux : la multiplicité des délais de recours et des délais de jugement est parfaitement inutile. Cette complexité n'est en effet nullement justifiée ni par la directive retour, ni même par la recherche d'une plus grande efficacité dans l'exécution effective des mesures d'éloignement. Pire : elle favorise parfois l'incompréhension des acteurs de la police de l'éloignement et participe à l'échec de l'exécution des mesures d'éloignement.

Les délais de recours et de jugement actuels, en ce qui concerne les seules mesures d'éloignement, sont les suivants :

Soit au moins 8 procédures différentes pour les seules mesures d'éloignement, sans prendre en compte les contestations d'assignation ou d'interdiction de retour sur le territoire français.

Il convient de ramener à deux, voire trois, les délais de recours et les délais de jugement.

Mesures concernées	Délai de recours	Délai de jugement
OQTF et autres mesures d'éloignement (sauf expulsion) assortie d'une assignation ou d'une rétention	48 heures	Juge unique 96 heures
OQTF sans délai fondée sur les 3°, 5°, 7° et 8° du L. 511-1 I	48 heures	Formation collégiale 3 mois
OQTF sans délai fondée sur les 1°, 2°, 4° et 6° du L. 511-1 I	48 heures	Juge unique 6 semaines
OQTF avec délai fondée sur les 3°, 5°, 7° et 8° du L. 511-1 I	30 jours	Formation collégiale 3 mois
OQTF avec délai fondée sur les 1°, 2°, 4° et 6° du L. 511-1 I	15 jours	Juge unique 6 semaines
Remises Schengen/accords bilatéraux	2 mois	Droit commun
Transfert Dublin III	15 jours	Juge unique 15 jours
Arrêté de reconduite d'office Schengen	2 mois	Droit commun
Arrêté d'expulsion	2 mois	Droit commun
OQTF sans délai pour l'étranger détenu devant faire l'objet d'une libération proche	48 heures	Juge unique 8 jours

Propositions :

Délais de recours :

1) recours 48h pour toutes les décisions d'éloignement sans délai de départ volontaire (y compris pour les expulsions et les remises) ainsi que leurs décisions accessoires et les assignations déconnectées d'une mesure d'éloignement

2) Recours 30 jours pour toutes les décisions d'éloignement avec un délai de départ volontaire ainsi que leurs décisions accessoires prises en même temps et les autres décisions accessoires déconnectées d'une mesure d'éloignement (IRTF)

Délais de jugement :

a) Formation collégiale 3 mois, par principe, pour toutes les décisions, y compris celles assorties d'une assignation longue durée (6 mois renouvelables, actuellement L. 561-1) ainsi que les décisions fixant le pays de renvoi à la suite d'une interdiction judiciaire du territoire français et les décisions accessoires

b) juge unique 96h pour toutes les décisions assorties d'une mesure de rétention ou d'assignation « courte durée » (actuellement L. 561-2) ainsi que les assignations courte durée déconnectées

c) Toutefois les OQTF dites sèches, sans délai de départ volontaire et non assorties d'une mesure de rétention ou d'assignation, ne sont enrôlées et jugées que lorsque qu'elles sont susceptibles de faire l'objet d'une exécution d'office à bref délai, soit que le préfet prononce une assignation courte durée ou une rétention, soit que le préfet justifie pouvoir exécuter sa décision parce qu'il est en possession d'un laisser-passer consulaire ou d'un document de voyage valide pour le pays de retour et d'un moyen de transport vers cette destination. A défaut, le président du TA ou la magistrat qu'il désigne disposera de la faculté de refuser par une décision non susceptible de recours, sans audience et sans procédure contradictoire, la demande d'enrôlement du préfet.

Ces propositions permettent la suppression des formations de juge unique 15 jours, de juge unique 6 semaines, vont réduire le nombre de contentieux inutiles et redonnent à la formation collégiale de droit commun sa véritable place.

Il faut néanmoins tenir compte de la particularité de la situation créée par les détenus, à propos desquels le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur l'objectif poursuivi par le législateur d'assurer l'exécution des mesures d'éloignement les concernant en évitant

les mesures de rétention ou d'assignation à résidence imposées à l'étranger. (cf en ce sens les décisions DC n° 2018-741 du 19 octobre 2018 et DC n° 2018-770 du 6 septembre 2018). Le Conseil constitutionnel a en effet estimé qu'en prévoyant pour eux un délai de recours de 48 heures, tandis que le juge devait statuer sur leurs recours dans un délai de 72 heures (régime antérieur à la loi du 10 septembre 2018), le législateur n'avait pas opéré une conciliation équilibrée entre le droit au recours effectif et l'objectif poursuivi.

Dès lors, il conviendra de s'assurer du respect de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, ce qui implique une petite adaptation du droit commun à la spécificité de leur situation.

Propositions :
Afin de respecter ces décisions du Conseil constitutionnel, le droit commun de l'éloignement devrait prévaloir : délai de recours 48h pour les OQTF sans délai et formation collégiale 3 mois. Le préfet devrait prendre la mesure d'éloignement durant la détention. Il ne pourrait placer l'étranger en rétention que s'il justifie, devant le JLD, de circonstances indépendantes de sa volonté qui font obstacle à l'exécution d'office de l'éloignement dès la levée d'écrou et si l'étranger présente une menace à l'ordre public.
Si le préfet justifie pouvoir exécuter sa décision parce qu'il est en possession d'un laisser passer consulaire ou d'un document de voyage valide pour le pays de retour et d'un vol à destination du pays de retour de l'étranger et qu'en cours d'instance, l'étranger détenu est susceptible d'être libéré avant que le juge statue, dans ce cas, le préfet en informe le TA, qui statue sur l'OQTF selon la procédure d'urgence JU dans un délai de 8 jours.

<u>Enfin, les régimes d'assignation à résidence devront également faire l'objet d'un regroupement en vue d'une vaste simplification.</u>

Pas moins de 6 régimes d'assignation, éclatés dans le CESEDA, existent actuellement :

- l'assignation ordonnée par le juge des libertés et de la détention, prévue à l'article L. 552-4 du CESEDA ;
- l'assignation dite de « longue durée », prévue à l'article L. 561-1, lorsque l'étranger justifie être dans l'impossibilité de quitter le territoire français, ne peut regagner son pays d'origine ni se rendre dans aucun autre pays ;
- l'assignation de « courte durée », prévue à l'article L. 561-2, lorsque l'étranger ne peut quitter immédiatement le territoire français mais dont l'éloignement demeure une perspective raisonnable) - dispositions auxquelles renvoient par ailleurs l'article L. 742-2 pour les demandeurs d'asile ;
- l'assignation à résidence d'un étranger faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion, prévue aux articles L. 523-3 à 5 du CESEDA ;
- l'assignation à résidence du demandeur d'asile faisant l'objet d'une mesure d'expulsion, d'une peine d'interdiction du territoire, d'une interdiction administrative du territoire, et dont la demande d'asile est en cours d'examen ou a été présentée postérieurement à la notification de cette mesure, peine ou interdiction, prévue à l'article L. 571-4 du CESEDA.

L'USMA appelle de ses vœux un regroupement de la codification de ces régimes procéduraux, dans un seul titre, pour une meilleure lisibilité.

Propositions :
Regrouper tous les cas d'assignation et les modalités procédurales et contentieuses dans un seul titre.
Si les assignations longue durée (L.561-1) et courte durée (L.561-2) sont distinguées, il convient de placer en premier l'assignation de principe qui est celle de 45j (courte durée). Les modalités pratiques devront être regroupées dans un seul article.

II / L'espoir d'une meilleure maîtrise des flux contentieux :

<u>En premier lieu, il convient de renforcer les moyens pour l'administration d'identifier les étrangers et permettre l'amélioration du taux d'exécution des OQTF :</u>

Les difficultés essentielles auxquelles sont confrontées les juridictions administratives leur échappent très largement, dès lors qu'elles trouvent leur origine dans le choix politique de prendre le plus systématiquement possible des mesures d'éloignement sans se soucier du caractère effectivement exécutable de ces mesures.

Pour autant, les juridictions administratives ne sauraient être les otages d'une politique de gestion des flux migratoires qui n'a pas les moyens de ses ambitions.

Aujourd'hui, la cause principale de l'échec des OQTF tient à l'impossibilité d'identifier

l'étranger, de déterminer sa nationalité et d'obtenir de son consulat un laisser-passer consulaire.

Les « documents justifiant leur état civil et leur nationalité » tels qu'exigés par les dispositions de l'article R. 311-2-2 du CESEDA sont, pour certaines nationalités, souvent apocryphes. Les préfectures n'arrivent généralement pas à obtenir des vérifications de ces documents via les consulats français. Enfin, ces « documents justifiant leur état civil et leur nationalité » ne sont pas sécurisés et ne comportent pas de photographie d'identité ce qui ne permet jamais d'avoir la certitude qu'ils concernent la personne qui les présente. Cette difficulté est particulièrement prégnante s'agissant de l'identification des étrangers se disant « mineurs isolés »

La généralisation de l'exigence de produire un passeport, en général électronique (bande MRP), qui répond aux spécifications définies par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) dans le DOC9303, voire biométrique, permettrait d'avoir une identification quasi certaine de l'étranger et réduirait la fraude à l'identité.

Si une telle mesure échappe largement à la problématique que pose le contentieux de l'éloignement, elle permettrait néanmoins à l'administration de détenir une copie du document de voyage, en cas de refus de séjour et d'OQTF, et de prouver l'identité et la nationalité de l'étranger, facilitant ainsi grandement l'obtention du laisser-passer consulaire.

Outre les efforts de sécurisation du territoire, une telle mesure participerait de l'amélioration du taux d'exécution des OQTF, qui était encore inférieur à 15% en 2016 et 2017.

Indirectement, les pouvoirs publics s'engageraient ici dans une politique visant à mieux contrôler les flux contentieux générés, évitant ainsi aux juridictions d'être saisis plusieurs fois de la légalité des mesures d'éloignement que l'administration n'a, pour l'heure, pas les moyens de mettre en œuvre.

Proposition :
Modifier l'article R. 311-2-2 en ce sens :
L'étranger qui demande la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour présente, sauf s'il est demandeur d'asile ou s'il bénéficie de la qualité de réfugié, un document de voyage en cours de validité ainsi que les documents justifiant de son état civil et, le cas échéant, de ceux de son conjoint, de ses enfants et de ses ascendants.

Si l'étranger est dans l'impossibilité de présenter un document de voyage, en raison de sa perte ou de son vol, et qu'il justifie ne pas pouvoir en obtenir un en France en raison de l'absence de consulat de son pays, il peut présenter tout autre document officiel justifiant son identité et sa nationalité pourvu que ce document soit sécurisé et présente une photographie d'identité.

En second lieu, l'USMA demande aux pouvoirs publics de donner aux juridictions administratives les moyens exigés par la demande de justice croissante en la matière.

Il est totalement inconcevable et tout bonnement insupportable que les pouvoirs publics puissent subordonner l'efficacité des politiques migratoires conduites par le Gouvernement au fait pour le juge de statuer rapidement et de manière définitive (cf lettre de mission) sans jamais se soucier des moyens accordés à la juridiction administrative.

C'est pourtant la réalité vécue au sein des juridictions administratives.

Voilà plusieurs décennies que le contentieux de l'éloignement ne donne lieu à aucune étude d'impact sérieuse relative au fonctionnement des juridictions administratives.

Or si le manque de discernement des pouvoirs publics pouvait s'accompagner de quelques circonstances atténuantes dans les années 2000, lorsque les prévisions annonçaient que le régime des OQTF n'augmenterait pas les flux contentieux générés par les reconduites à la frontière, le principe de réalité nous a rattrapé depuis longtemps. Depuis une vingtaine d'années, chaque réforme a, par sédimentation, engendré une hausse du contentieux qui ne s'est pas accompagnée des moyens supplémentaires suffisants pour les juridictions administratives.

Le discours ambiant, dans les juridictions, a consisté à prendre en charge les flux contentieux générés par chacune de ces réformes à partir de sujétions supplémentaires à la charge des magistrats administratifs et des agents de greffe, sans jamais se soucier de la question de savoir si le temps qu'ils y consacraient n'excédaient pas le temps de travail pour lequel ils étaient rémunérés.

Aucun outil fiable ne permet de mesurer si le système d'organisation mis en place dans chacune des juridictions est à la hauteur de la demande de justice occasionnée.

Pire : certaines juridictions ont été invitées à créer des dispositifs d'aide à la décision, constitués d'assistants du contentieux, d'assistants de justice et désormais, de juristes assistants, sans qu'aucune réflexion ne soit menée sur le bon dimensionnement de ces dispositifs, largement mis à contribution sur le contentieux de masse que représente le contentieux des étrangers.

L'an dernier, un gel brutal de ces recrutements a pourtant profondément obéré le fonctionnement de ces dispositifs d'aide à la décision et, par voie de conséquence, celui des juridictions.

Enfin, le volume des permanences générées par le contentieux des étrangers est aujourd'hui tel, dans certaines juridictions, qu'il oblige les magistrats à s'insérer dans des dispositifs qui ressemblent de plus en plus à des astreintes qui ne disent pas leur nom. Il conviendrait a minima de faire un audit des situations et de s'interroger sur les moyens vitaux pour les juridictions qui font face à cette hausse du contentieux.

Il est essentiel aujourd'hui de doter les juridictions de moyens suffisants pour organiser leurs permanences et structures internes propres à prendre en charge les volumes de dossiers engendrés par le contentieux des étrangers, selon des dispositifs offrant une formation, un encadrement, et des débouchés suffisants à ces dispositifs.

Proposition :
L'USMA demande que le Conseil d'État justifie, chaque année, à travers son rapport d'activité, des organisations et des moyens effectivement mis en œuvre par les juridictions pour absorber le contentieux des étrangers devenu tentaculaire.

Par ailleurs, il ne serait pas inutile, dans le but de faire l'économie de quelques dossiers contentieux, de préciser la notion d'exécution d'office de l'OQTF au 5° de l'article L. 561-1 du CESEDA :

Bien souvent le principe de l'exécution d'office d'une mesure d'éloignement n'est pas connu des préfectures, qui s'obligent systématiquement à placer l'étranger en rétention et sollicitent le juge des libertés et de la détention alors que la mesure pourrait être exécutée dans la journée.

Bien souvent également les préfectures imaginent qu'une OQTF devient caduque après un an, s'obligeant à reprendre une nouvelle OQTF alors que la précédente est définitive et exécutoire d'office. Les juges judiciaires eux-mêmes, parfois, se méprennent sur cette notion d'exécution d'office en exigeant un régime de rétention pour l'acheminement vers l'avion, parfois même pour seulement 3 ou 4 heures. De même, en cas de refus d'embarquement, les parquets ne poursuivent pas le délit constitué si l'étranger n'est pas sous le régime de la rétention.

Or, la circonstance qu'une OQTF a été dépourvue d'exécution pendant plus d'un an, si elle fait actuellement obstacle à ce que l'étranger soit placé en rétention, ne prive pas de tout effet cet arrêté ni même ne fait obstacle à son exécution d'office (cf en ce sens CE, 15 juillet 2004, Puangrat n° 265330). Comme l'a indiqué Mme De Silva dans ses conclusions sous cette décision : « La loi ne crée nullement, un lien juridique nécessaire entre exécution de l'arrêté de reconduite à la frontière et placement en rétention administrative : il résulte au contraire des termes de la loi que l'ARF est susceptible d'exécution forcée sans qu'il soit nécessaire que l'étranger fasse l'objet d'un placement en rétention administrative. (…) **La rétention administrative ne correspond, aux termes de la loi, qu'à un cas particulier de l'exécution forcée, celui dans lequel le départ immédiat de l'étranger n'est pas possible.** Nous pensons que la loi n'a pas entendu instaurer, en droit, une caducité de l'ARF passé un délai de non-exécution d'un an. Les dispositions prohibant tout placement de l'étranger en rétention administrative sur le fondement d'un ARF pris plus d'un an auparavant n'impliquent nullement qu'il n'y ait plus lieu, pour le juge de la reconduite, de statuer sur cette décision administrative, lorsque ce délai d'un an est écoulé ».

Par ailleurs, l'impossibilité de placer en rétention ou d'assigner un étranger qui fait l'objet d'une OQTF de plus d'un an n'est pas justifiée lorsque l'on admet que l'étranger pourra toujours saisir le juge administratif et faire valoir des circonstances de fait ou de droit nouvelles faisant obstacle à la mesure lors de la notification des droits.

En effet, le Conseil d'État juge régulièrement que lorsqu'une OQTF a été dépourvue de mesure d'exécution pendant une durée anormalement longue, caractérisée par un changement de circonstances de fait ou de droit, et que ce retard est exclusivement imputable à l'administration, l'exécution d'office d'une reconduite à la frontière doit être

regardée comme fondée non pas sur l'arrêté initial, même si celui-ci est devenu définitif, mais sur un nouvel arrêté de reconduite à la frontière, dont l'existence est révélée par la mise en œuvre de l'exécution d'office et qui doit être regardé comme s'étant substitué à l'arrêté initial.
(Cf CE, Préfet du Val d'Oise c/ Elouazali, 27 avril 2001 n° 222552 B ; CE, Préfet des Yvelines c/ Mme Nsonde, 1er avril 1998 n° 169280 ; CE (référés) Mme Larhouati, 8 mars 2016 n° 397206).

Le juge administratif peut donc contrôler la mesure d'éloignement révélée par la mise à exécution d'une précédente mesure. Le référé est d'ailleurs possible.

Le Conseil d'État juge d'ailleurs que dans l'hypothèse où les modalités selon lesquelles il est procédé à l'exécution d'une mesure relative à l'éloignement forcé d'un étranger qui emportent des effets qui, en raison de changements dans les circonstances de droit ou de fait survenus depuis l'intervention de cette mesure et après que le juge, saisi sur le fondement de l'article L. 512-1 du CESEDA, a statué ou que le délai prévu pour le saisir a expiré, excèdent ceux qui s'attachent normalement à sa mise à exécution, la procédure particulière de saisine du juge prévue au III de l'article L. 512-1 du CESEDA n'est plus exclusive. (cf CE (référés), 11 juin 2015, Ministre de l'intérieur c/ M. Kkizaneischvili n° 390704 ; cf également CE, 13 décembre 2013, Bashadorst, n° 367533).

Propositions :
- supprimer « prise moins d'un an auparavant » du 5° du I du L. 561-1 permettant une rétention et assignation sur la base d'une OQTF de plus d'un an (évitant aux préfet de prendre des OQTF chaque année pour le même étranger)
- indiquer que le préfet peut mettre à exécution d'office la mesure d'éloignement sans rétention ou assignation sous réserve que la durée de l'exécution corresponde au délai d'acheminement normal de l'étranger pour quitter le territoire et que ce délai ne peut être supérieur à 8h

<u>Il importe de rationaliser le contentieux de l'asile, tout en maintenant sa spécificité :</u>

La CNDA est devenue, par sa taille, une immense juridiction dont la gouvernance s'avère de plus en plus difficile. Par ailleurs, les expérimentations menées auprès des CAA de Lyon et de Nancy pour rapprocher les lieux de résidence des étrangers du juge de l'asile ont tourné court, en raison des modalités pratiques des audiences mises en place (visio-audiences, avec une formation de jugement à Montreuil, et un étranger, assisté de son avocat, en province).

Il devient pourtant indispensable de créer des antennes de la CNDA en province pour rapprocher le contentieux de l'asile du lieu de résidence des demandeurs d'asile.

Propositions :
Déconcentrer les audiences de la CNDA dans les régions.
Cette déconcentration pourrait être expérimentée dans certaines régions avant une éventuelle généralisation du dispositif.

<u>La spécificité du contentieux de l'asile doit être réaffirmée, y compris en supprimant la procédure devant le juge du TA de suspension de l'OQTF lorsqu'un étranger a exercé un recours contre le rejet de sa demande d'asile par l'OFPRA.</u>

La procédure de suspension de l'OQTF, telle qu'elle est prévue à l'article L. 743-3 du CESEDA, est vécue par les magistrats comme un outil qui les fait dangereusement basculer vers l'office du juge de l'asile, sans en avoir les moyens ni la culture.

On pourra à ce titre examiner la portée de l'avis rendu par le CE, 16 octobre 2019, Amaev n° 432147). Il importe de conserver la spécificité du juge de l'asile.

Proposition:
Transformer la procédure de « suspension de l'OQTF » en demande de rétablissement du caractère suspensif du recours devant la CNDA ; ce recours serait confié à un juge unique de cette cour, qui pourrait éventuellement statuer sur pièces dans un délai de 96h. Cette demande de rétablissement du caractère suspensif du recours CNDA serait suspensif de l'exécution d'office de l'OQTF.

Il convient également de supprimer tant les décisions préfectorales de maintien en rétention que le recours juridictionnel qui lui est associé, que prévoient les dispositions de l'article L. 556-1 du CESEDA, lesquelles permettent à l'autorité administrative d'ordonner le maintien en rétention administrative d'un ressortissant étranger ayant présenté une demande d'asile durant cette rétention, dès lors et sous réserve qu'elle estime, sur le fondement de critères objectifs, que cette demande est présentée dans le seul

but de faire échec à l'exécution de la mesure d'éloignement préalablement prise à son encontre.
Cette décision s'ajoute en effet à la décision de prolongation de la rétention qu'a prise le JLD, et crée un contentieux dénué d'intérêt juridique et sans incidence positive possible pour la situation de l'intéressé.

Proposition :
Suppression de la décision préfectorale de maintien en rétention et du recours juridictionnel qui lui est associé (article L. 556-1 du CESEDA)

Enfin, la maîtrise du flux contentieux pourrait passer par l'instauration d'un recours administratif obligatoire.

Ce RAPO dans un délai bref serait obligatoire pour l'ensemble des refus de titre de séjour que ces derniers soient ou non accompagnés d'une OQTF. La décision prise sur recours administratif préalable obligatoire se substitue à la décision initiale, et le préfet saisi se prononce sur la situation de fait et de droit existant à la date de sa décision.

Proposition :
RAPO pour l'ensemble des refus de titre de séjour que ces derniers soient ou non accompagnés d'une OQTF

III / L'espoir d'une réflexion sincère sur l'office du juge pour lutter contre un sentiment d'inutilité

L'USMA considère qu'il n'est pas opportun de modifier l'office du juge administratif et qu'un passage de celui-ci en plein contentieux entrainerait plus de difficultés qu'il n'apporterait de solutions.

Les débats ont été nourris sur l'opportunité de modifier l'office du juge administratif mais aux yeux d'une majorité des collègues, les risques de scléroses des juridictions administratives en cas d'une telle transformation de son office sont réels si l'on s'efforce de mener une réflexion sincère sur cet office.

Il est vrai que l'appréciation de la légalité de la décision à la date du jugement permettrait d'apporter une solution définitive des situations qui ont évolué depuis l'intervention de la décision. Mais ces situations sont relativement rares, compte tenu notamment des délais de jugement extrêmement réduits, et la jurisprudence du Conseil d'État permet en tout état de cause d'en tenir compte.

L'opportunité laissée au juge du plein contentieux de délivrer lui-même le titre de séjour rencontre comme obstacle pratique la vérification de la menace pour l'ordre public et celui de l'interdiction de la polygamie en France, également d'ordre public. Par ailleurs, cette police administrative, sensible et médiatisée, qui touche à la souveraineté nationale, s'accommode mal d'une immixtion du juge dans la sphère administrative de décision.

Enfin, il n'est pas exclu que, par facilité ou simplicité, l'administration développe une attitude ouvertement déresponsabilisée, au détriment du juge, en se déchargeant de sa tâche d'étude des demandes de titres et en généralisant les refus implicites pour laisser le juge prendre la décision de refus ou d'admission au séjour.

Pour autant, une prise en compte de l'évolution de la situation de l'étranger par le juge administratif, postérieurement à la décision, n'est pas impossible, même dans le cadre du recours en excès de pouvoir.

Le juge peut déjà mentionner, le cas échéant dans les motifs de son jugement, que l'arrêté litigieux, légal à la date où il a été pris, ne pourra être exécuté eu égard au fait que l'intéressé est ultérieurement entré soit dans une des catégories d'étrangers protégés contre les mesures d'éloignement soit dans une des catégories d'étrangers qui peuvent prétendre de plein droit à la délivrance d'un titre de séjour en application de la jurisprudence Diaby selon laquelle lorsque la loi prescrit que l'intéressé doit se voir attribuer de plein droit un titre de séjour, cette circonstance fait obstacle à ce qu'il puisse légalement être l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière. (cf en ce sens CE, 21 mars 2003, Mathio Emma Essaka n° 208541 ; CE, 7 avril 2006, Préfet du Val d'Oise c/ Mme Eggley n° 274713).

Proposition :
Cette jurisprudence pourrait être transposée dans le CESEDA au L. 512-4 :
« Lorsque, saisi d'un moyen en ce sens, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne, constate que l'arrêté litigieux, légal à la date où il a été pris, ne pourra être exécuté eu égard au fait que l'intéressé est ultérieurement entré soit dans une des catégories d'étrangers protégés contre les mesures d'éloignement (L. 511-4) soit dans une des catégories d'étrangers qui peuvent prétendre de plein droit à la délivrance d'un titre de séjour, il en informe l'administration dans son jugement ».

Pour aller plus loin, un pouvoir d'injonction pourrait être institué. Celui-ci serait d'une nature particulière, puisqu'il s'opposerait au principe selon lequel une injonction doit être la conséquence nécessaire de l'annulation de la décision. (CE, 20 juin 2012, Ministre de l'intérieur c/ Mme Ketsopa, n° 346073)

Le code de justice administrative ajouterait au chapitre 6 livre 9 une injonction de prendre une mesure d'exécution en pareille situation.

Plusieurs mesures pourraient également être prises pour faciliter la tâche matérielle du juge unique 96 heures :

Parfois, la complexité du contentieux des étrangers permet difficilement de rendre le jugement sur le siège. Un assouplissement de cette règle de lecture sur le siège serait la bienvenue pour permettre de fluidifier les audiences chargées, sécuriser les jugements et faciliter la résolution de nouvelles questions de droit, le cas échéant par demande d'avis ou par une question préjudicielle.

Proposition :
Modifier le R. 776-27 du CJA

Le jugement est prononcé à l'audience si l'étranger est retenu, au jour de celle-ci, par l'autorité administrative.

A moins qu'un procès-verbal d'audience signé par le juge et par l'agent chargé du greffe de l'audience ait été établi, le jugement mentionne les moyens nouveaux soulevés par les parties lors de l'audience.

Le dispositif du jugement assorti de la formule exécutoire prévue à l'article R. 751-1 est communiqué sur place aux parties présentes à l'audience, qui en accusent aussitôt réception.

En cas d'annulation de la seule décision refusant à l'intéressé le délai de départ volontaire, la notification du jugement lui rappelle son obligation de quitter le territoire français dans le délai qui lui sera fixé par l'autorité administrative.

Les premier et quatrième alinéas ne sont pas applicables lorsque le dossier présente une difficulté sérieuse. Le président du tribunal administratif ou le magistrat désigné doit alors communiquer le dispositif du jugement par tous moyens dans les 24h suivant l'audience. Il en informe les parties présentes à l'audience. Si le représentant de l'État n'est pas présent à l'audience, il est informé par tous moyens et sans délai de la communication différée du dispositif.

Peut-être serait-il également judicieux d'intégrer dans le CESEDA la faculté de convoquer les audiences du juge unique 96 heures par SMS ou téléphone. Le greffier de l'audience attesterait dans une fiche que l'étranger a été convoqué par téléphone ou par SMS avec la date et l'heure de cette appel ou SMS.

Proposition :
Afin de faciliter les tâches matérielles du greffe dans la convocation des audiences du juge unique 96 heures, insérer dans le code la faculté de convoquer de telles audiences par SMS/texto ou téléphone.

Enfin, s'agissant des étrangers malades, le CESEDA gagnerait sans doute à préciser les règles de la charge de la preuve et intégrer celles régies par le principe du secret médical dans le CESEDA.

Proposition:
Inscrire dans le code, pour le contentieux des étrangers malades, les principes jurisprudentiels dégagés par les CAA et le CE en ce qui concerne les règles de dévolution de la charge de la preuve et celles relatives au principe du secret médical pour faciliter leurs compréhensions par les services de préfectures.

Enfin, pour conclure, nous souhaitons porter à votre connaissance les contributions de certains de nos collègues. Sans prétendre à l'exhaustivité, l'USMA fait néanmoins le choix de présenter oralement au groupe de travail celles des propositions mettant en lumière une chose essentielle, aux yeux de nos collègues : la difficulté première à laquelle ils sont confrontés repose bien sur l'insuffisance du taux d'éloignement effectif. Ils cherchent donc à apporter des solutions propres à réguler par la voie du contentieux cette difficulté.

On voit bien à travers les exemples présentés au groupe de travail que les magistrats administratifs font des propositions visant à ne plus se voir instrumentaliser pour trancher des litiges dans lesquels ils se sentent inutiles, et c'est là leur point commun avec les suggestions portées par l'USMA.

C'est là l'attente fondamentale qui pèse sur les épaules des membres du groupe. Nous formons le vœu que cette occasion rare de changer les choses ne soit pas une nouvelle occasion manquée.

Annexe 11

Les magistrats et fonctionnaires de greffe exigent le retrait du projet de décret sur l'open data des décisions de justice

ARNAUD DUMOURIER
6 FÉVRIER 2020

L'USM, les organisations syndicales de magistrats administratifs (SJA, USMA), les organisations syndicales de fonctionnaires de greffe (CGT, UNSA, SDGF-FO, CFDT) exigent le retrait du projet de décret relatif à la mise en oeuvre de l'open data des décisions de justice. Ces organisations regrettent qu'à la suite d'une réunion de travail, quasiment aucune modification n'ait été apportée à ce texte par la chancellerie. Un avis défavorable a été rendu sur le texte lors du Comité technique des services judiciaires du 4 février dernier.

Alors que le projet de décret relatif à la mise à la disposition du public des décisions des juridictions judiciaires et administratives a été soumis à la concertation, les organisations syndicales de magistrats judiciaires et administratifs ainsi que celles des fonctionnaires de greffe se prononcent, dans un communiqué du 6 février, pour un retrait du projet de décret relatif à l'open data des décisions de justice.

Selon ces organisations, *« le projet de décret présenté par le ministère de la Justice reflète une absence totale de prise en compte du risque d'exploitation et de croisement des données personnelles sensibles contenues dans les décisions de justice. Il laisse peser sur les magistrats la charge de déterminer au cas par cas les décisions pour lesquelles une anonymisation renforcée serait nécessaire, sans réflexion d'ensemble sur les types d'affaires ou de données traitées devant nécessairement conduire à une telle décision.»*

Par ailleurs, *« le mécanisme d'autorisation par les chefs de juridiction de la suppression du nom des magistrats et greffiers est inadapté. Surtout, aucune évaluation de la charge de travail supplémentaire impliquée par ce projet de texte n'a été présentée et les outils applicatifs ne seront pas développés avant de nombreuses années.»*

Par conséquent, les organisations professionnelles appellent « avec fermeté au retrait du projet de décret sur l'open data et à la mise en place de groupes de travail sous l'égide des cours suprêmes, auxquels des représentants de la CNIL devraient être associés, afin d'établir un cadre sérieux et concerté pour la mise en place d'un open data respectueux des libertés fondamentales ».

Arnaud Dumourier (@adumourier)

Annexe 12

Sophie Tissot - « Nos débats nous ont permis de dégager une majorité sur des idées qui seront à défendre dans le cadre des réformes à venir »

19-01-2016 PAR FIL DP | 08H00

Elue en octobre dernier présidente de l'Union syndicale des magistrats administratifs (USMA), Sophie Tissot a accepté de tracer avec Fil DP les perspectives de son mandat et de réagir sur les réformes qui attendent la juridiction administrative cette année.

Sophie Tissot

Présidente de l'Union syndicale des magistrats administratifs 2015-2018

Fil DP • *Vous avez été élue en octobre dernier à la tête de l'USMA au terme d'un conflit qui fut dur au sein de votre syndicat et avec une majorité courte. Comment comptez-vous permettre aux adhérents de dépasser cet épisode ?*

Sophie Tissot • Je serais tentée de dire que l'USMA sort renforcée des mois qui viennent de s'écouler. Les débats au sein du conseil syndical, entre adhérents et listes candidates aux élections représentatives ont permis de montrer qu'il y avait dans notre syndicat un véritable attachement, partagé par tous, aux valeurs et missions du juge administratif, à la protection d'une certaine qualité de justice, mais également une interrogation sur le rôle social du juge administratif. Il était donc salutaire et légitime que les idées de nos adhérents – aussi diverses soient-elles – puissent s'exprimer. Une majorité s'est dégagée qui portera ces idées, avec sincérité et engagement. Le syndicat est désormais uni autour de ces idées. J'y vois donc une force et un moteur déterminant pour l'avenir.

Fil DP • *Tournons nous vers l'avenir, donc. Plusieurs réformes qui devraient intervenir en 2016 concerneront la juridiction administrative. Sur lesquels l'USMA va-t-elle se positionner ?*

Sophie Tissot • L'USMA se positionnera bien évidemment sur toutes les réformes qui impactent ou influencent les conditions de travail ou la qualité de la justice rendue par les juges administratifs. Le début d'année s'annonce dense : les suites du groupe de travail sur l'avenir de la juridiction administrative ; le projet de loi déontologie ; la mise en place de Télérecours au sein des juridictions.

L'actualité est également marquée par l'état de d'urgence et le rôle essentiel joué par le juge administratif dans le contrôle de ces mesures. A cet égard, nous avons tenu lors de notre audition, par la commission des lois de l'Assemblée nationale, à réaffirmer avec force notre revendication première : la consécration constitutionnelle du statut du juge administratif et la nécessité de bénéficier des attributs symboliques inhérents à toute activité juridictionnelle. Nous avons indiqué que depuis plusieurs décennies, le juge administratif participait aux côtés du juge judiciaire à la protection des libertés fondamentales.

Nous en avons profité pour demander la mise en place de dispositifs de sécurité dans les juridictions administratives pour garantir la sérénité et l'indépendance de la justice.

Dans le même temps, nous continuons à porter nos revendications traditionnelles en dénonçant une charge de travail qui s'accroît sans être compensée par une augmentation des effectifs et des outils de travail inadaptés et trop souvent défaillants.

Fil DP • *Au sujet du groupe de travail sur Télérecours, avez-vous eu le sentiment que vos revendications avaient été entendues ?*

Sophie Tissot • Les propositions du groupe de travail ont été reprises par une circulaire de Mme la secrétaire générale du Conseil d'État du 2 décembre 2015 relative à l'uti-

lisation des téléprocédures. L'USMA a demandé l'inscription de l'examen de cette circulaire à l'ordre du jour du CSTACAA du 1er décembre 2015, ce qui a été accepté. Nous avons donc pu rappeler nos revendications.

Compte tenu du bouleversement de nos conditions de travail induit par Télérecours, l'USMA a demandé le maintien d'un exemplaire papier commun à l'ensemble des membres de la formation de jugement, soulignant que l'application avait été créée pour faciliter les échanges entre les parties et les juridictions mais n'avait jamais eu pour vocation d'être un outil de travail pour les magistrats.

Un refus ferme a été opposé à cette revendication que nous continuons toutefois à porter, notamment au sein de chaque juridiction.

A titre subsidiaire, l'USMA a indiqué qu'il était indispensable qu'a minima soit rappelée la possibilité pour chaque magistrat de disposer, sur sa demande, d'une version papier de ses dossiers.

En outre, l'USMA s'est attachée à démontrer que la liste des dossiers devant être systématiquement numérisés, prévue par le rapport du groupe de travail et reprise dans la circulaire du 2 décembre 2015, était inadaptée à notre travail. Certains dossiers portant sur des obligations de quitter le territoire français comportent de nombreuses pièces jointes parfois difficilement lisibles sur écran ; les dossiers relevant de l'article R. 222-13 du code de justice administrative peuvent correspondre à des contentieux très lourds ; les dossiers ne comportant qu'une requête et une défense, des écritures ne développant qu'un nombre de moyens réduits ainsi qu'un nombre limité de pièces correspondent à des catégories trop hétéroclites et trop évolutives.

Enfin, nous avons accueilli favorablement la proposition, là encore reprise dans la circulaire du 2 décembre, consistant à rappeler la répartition des tâches entre magistrats et agents de greffe notamment pour la charge de la constitution du dossier numérisé. La charge de travail relative tant à la constitution du dossier numérisé qu'à l'impression ne saurait revenir au magistrat.

Chaque juridiction doit désormais appliquer la circulaire du 2 décembre 2015 et l'USMA, présente localement par le biais d'un important réseau de délégués, se montre vigilante à la mise en œuvre des téléprocédures en juridictions.

Fil DP • Vous avez, je crois, été auditionné par la groupe de travail d'Odile Piérart sur la réforme du contentieux administratif. Avez-vous été surprise par ses conclusions et les partagez-vous ?

Sophie Tissot • Le groupe de travail « l'avenir de la juridiction administrative » a élaboré pas moins de 52 propositions. Certaines, qui améliorent nos conditions de travail, ne peuvent que recevoir notre assentiment, mais d'autres nous inquiètent.

Ainsi, nous avons favorablement accueilli le développement d'un système d'information intégré en rappelant que les dysfonctionnements informatiques actuels étaient devenus absolument intolérables pour l'ensemble de la communauté juridictionnelle, appelant dès lors de nos vœux une modernisation efficace et rapidement opérationnelle. Si le rapport fait l'amer constat - que nous partageons tous - que Télérecours est une application limitée, impossible à associer aux autres applications utiles et utilisées telles que Skipper, il deviendra désormais urgent d'y remédier et d'en faire un outil performant et utile pour les magistrats.

L'USMA s'est déclarée favorable aux outils qui permettraient de filtrer le contentieux dès lors que ces derniers n'ont pas pour objet de restreindre trop étroitement l'accès au juge. Aussi, accueillons-nous sans réserve les propositions qui auraient pour effet de généraliser la règle de la décision préalable, de cristalliser le débat contentieux, de faciliter les désistements, d'imposer un mémoire récapitulatif, d'élargir dans les seules limites proposées, l'obligation du ministère d'avocat.

En revanche, se refusant à sacrifier sur l'autel du chiffre, accès au juge et qualité de la justice, l'USMA s'est dite opposée à la proposition tendant à renforcer les possibilités de prononcer le retrait de l'aide juridictionnelle, à la corrélation systématique entre la somme allouée par la juridiction sur le fondement de l'article L. 761-1 du CJA, les frais effectivement exposés par la partie gagnante, la « piste » conduisant à assouplir la notion de recours abusif. Nous avons évidemment rappelé notre ferme opposition à toute extension du champ d'application des ordonnances permettant, en vertu de l'article R 222-1 7° du code de justice administrative, de rejeter une requête sans audience au motif que cette dernière ne comporterait que des « moyens qui ne sont assortis que de faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien ou ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé ».

Plus techniquement encore, l'USMA a fait part de son opposition à l'extension de l'application de la « jurisprudence Danthony », notamment pour le vice d'incompétence dite « vénielle ».

S'agissant par ailleurs des propositions visant à atténuer la frontière entre le recours pour excès de pouvoir et le plein contentieux, nous nous sommes montrés extrêmement réservés tout particulièrement en matière de contentieux des étrangers.

Enfin, la dernière partie du rapport, consacrée à « l'organisation de la juridiction administrative pour répondre aux défis de demain » a provoqué un sentiment plus mitigé.

Ainsi, nous avons réitéré notre souhait de voir constituer un véritable métier du greffe des juridictions administratives avec une formation et une carrière attractive. En revanche, nous avons refusé de voir attribuer aux assistants du contentieux des missions de délégués de la justice ou la prise en charge décisions juridictionnelles.

Mais, l'USMA ne peut que s'interroger à la lecture des propositions émises dans le rapport pour une mutualisation possible des permanences 72 heures entre les juridictions relevant d'une même ville ou entre les juridictions de deux villes voisines. Si la charge des permanences 72 heures devient difficilement supportable, ces propositions, - pas plus que le transfert ponctuel de dossiers entre deux juridictions - difficiles à mettre en œuvre, ne constituent pas une solution pérenne et adaptée au problème de la charge de travail induite pour certaines juridictions par ces urgences. L'USMA demande à ce que la charge des urgences soit prise en compte dans la répartition des emplois par juridiction.

Fil DP • Annoncée comme devant être introduite dans le projet de loi organique modifiant le statut de la magistrature, la réforme de la procédure de détachement judiciaire pour les magistrats administratifs était finalement absente du texte présenté en conseil des ministres. Cette réforme est-elle enterrée ?

Sophie Tissot • Le projet de loi organique relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société constitue en effet un formidable vecteur pour obtenir enfin un allègement de la procédure judiciaire de détachement des magistrats administratifs. Face au silence du projet de loi, nous avons décidé de présenter notre propre amendement pour supprimer, à titre dérogatoire, pour les seuls magistrats administratifs le passage devant la commission d'avancement.

Nous continuons d'interpeller nos interlocuteurs institutionnels pour demander un allègement de la procédure d'instruction.

Fil DP • Vous avez évoqué dans vos chantiers à venir le projet de loi Déontologie pour lequel vous oscillez entre joie et inquiétude. Expliquez nous pourquoi ?

Sophie Tissot • L'USMA s'est largement félicitée de la reconnaissance de la qualité de magistrat par ce projet de loi et a réaffirmé la nécessité dès lors d'accorder aux magistrats administratifs les attributs symboliques de la fonction de juge, que sont la robe et le serment. Toutefois, l'USMA s'est également montré réservée sur la déclaration d'intérêts, insuffisamment précise, que chaque magistrat devra élaborer lors de son entrée en fonction ou changement d'affectation.

Nous demeurons en outre vigilants sur les ordonnances qui seront prises en vertu de ce projet de loi.

Propos recueillis par Séverine Brondel

Annexe 13

Olivier Di Candia - « C'est l'inertie du Conseil d'État sur la charge de travail qui nous pousse à déployer une opération "coup de poing" »

19-09-2019 PAR FIL DP | 08H30

Elu il y a quelques semaines à la présidence de l'Union syndicale des magistrats administratifs (USMA), Olivier Di Candia a accepté de répondre aux questions de Fil DP sur l'action syndicale qui sera la sienne dans les mois à venir.

Fil DP • Sauf erreur de ma part, en répondant à nos questions aujourd'hui, vous rompez avec deux ans de silence médiatique. Pourquoi avoir choisi de vous taire si longtemps et pourquoi rompre ce silence maintenant ?

Olivier Di Candia • Déjà deux ans ! Vous n'êtes pas sans savoir que l'USMA a traversé une période difficile en 2015. Nous avons senti qu'il était nécessaire de nous retrouver, un temps, en interne avant de pouvoir nous exprimer en externe et au nom de nos collègues. Cette période est derrière nous désormais, et nous revoilà devant vous !

Fil DP • Quel regard portez-vous sur la situation actuelle du corps des magistrats administratifs et quel est, en conséquence, le chantier qui vous paraît devoir être prioritaire ?

Olivier Di Candia • Je suis persuadé que le corps est composé de magistrats soucieux de maintenir un haut niveau de qualité aux décisions de justice rendues. Il suffit pour s'en convaincre d'écouter ce que mes collègues ont dit dans le cadre du baromètre social. Ils y dénoncent une charge de travail à laquelle ils ne peuvent, majoritairement, plus faire face, mais soulignent aussi avec force la fierté qu'ils ressentent à participer à l'œuvre juridictionnelle qui leur est confiée.

Je crois que c'est là l'explication fondamentale de leur prise en otage : ils participent à une œuvre importante et reconnue, et prennent une large part dans le concert des juges protecteurs des libertés publiques. Un nombre croissant de contentieux est confié aux juridictions administratives, et on peut sans doute y voir un gage de l'excellence des garanties qu'elles présentent. Les magistrats peuvent légitimement nourrir une certaine fierté à prendre leur part dans cette édification.

Mais c'est également leur talon d'Achille, et il est malheureusement exploité… Depuis de nombreuses années, la courbe des effectifs ne suit pas celle des affaires confiées à la juridiction administrative, et le gestionnaire actionne sans relâche les mêmes leviers : accroître la productivité. Comme les magistrats administratifs sont très soucieux de maintenir la qualité des décisions rendues, c'est leur charge de travail qui explose, dans des proportions inquiétantes.

En conséquence, l'USMA se donne pour urgence d'inviter les magistrats administratifs à une introspection, avant de leur proposer d'agréger ces réflexions, avec méthode, pour fixer collectivement un plafond au-delà duquel leur métier perd son sens.

Lorsque ce sont les objectifs qui nous sont assignés qui sont déraisonnables, il faut bien fédérer les volontés pour redonner du sens à notre métier et protéger les magistrats.

Fil DP • Avez-vous le sentiment que votre diagnostic sur cette charge de travail soit partagé par votre gestionnaire et qu'il trouve un écho favorable auprès de lui ?

Olivier Di Candia • Absolument pas !

En deux ans de dialogue social sur le sujet récurent de la charge de travail, le Conseil d'État n'a rien mis en œuvre pour répondre au mal-être grandissant des magistrats administratifs. Le dialogue social qui va s'engager sur la carrière et la concertation au sein des juridictions laisse d'ailleurs de côté le sujet principal de la charge de travail.

Dans le discours même, le Conseil d'État persiste à relativiser les résultats pourtant inquiétants du baromètre social. Par exemple, le rapport consacré à la charge de travail préconise l'abandon de la norme, mais il pose d'abord le constat que la charge de travail n'a pas objectivement augmenté. La pression statistique serait donc subjective. Elle relèverait du domaine du ressenti.

Ce déni a l'effet d'une bombe au sein de la communauté juridictionnelle : les magistrats administratifs, qui ressentent une implosion collective du système, prennent conscience que rien ne sera fait pour alléger leurs souffrances. Pire : dans certaines juridictions, l'abandon de la norme donne lieu à une forme de contractualisation expérimentale visant à obtenir des gains de productivité auprès des magistrats administratifs.

C'est cette inertie du Conseil d'État qui nous pousse à déployer une opération « coup de poing » que nous avons appelé : « Petites et grandes actions quotidiennes pour rendre la charge de travail à nouveau raisonnable ». Notre but est de dégager des réponses et de les faire entendre au gestionnaire.

***Fil DP* • Pouvez-vous nous expliquer ce qu'est concrètement cette opération, quand la lancez- vous et qu'attendez-vous des magistrats ?**

Olivier Di Candia • Cette opération a été lancée la semaine dernière et va s'étendre sur deux mois. Elle vise, tout d'abord, à attirer l'attention des magistrats, à les inciter, ensuite, à débattre et, enfin, à agir pour conserver la singularité et la richesse de leur métier.

Je m'explique.

Pris dans un rythme de productivité de plus en plus soutenu, moi, comme mes collègues, nous dérivons et finissons par accepter aujourd'hui des évolutions qui nous choquaient hier. Or, la norme, censée nous protéger, a échoué à le faire. Elle est devenue un objectif que l'on doit atteindre mais que l'on est aussi, et surtout, prié de dépasser. Or, cet objectif est standardisé, décorrélé de la complexité des dossiers. Elle ne correspond plus à la réalité, mais génère une concurrence entre nos collègues.

Pourtant, si nous faisions un pas de côté, nous constaterions que nous pouvons avoir voix au chapitre dans la définition de notre charge de travail et placer le curseur là où notre métier conserve tout son sens. Au-delà du raisonnable, nous sommes fondés à dire que nos moyens ne suffisent plus.

Si la réflexion que nous proposons est menée à son terme, nous pourrons collectivement nous doter d'un « bouclier » qui remplacera la norme. Il correspondra au seuil au-delà duquel notre métier perdrait de son sens. Ce bouclier constituera un plafond que l'on peut atteindre, mais qui ne doit pas être dépassé, puisqu'il signale une perte de sens. Il sera adapté à nos stocks et renforcera le collectif et la solidarité entre magistrats.

En suivant cette méthode, la démarche des magistrats sera irréprochable. Qui pourrait leur reprocher de ne pas sacrifier le sel de leur métier, qui exige un temps incompressible de raisonnement, sur l'autel de la productivité ? Au nom de quoi le feraient-ils ?

Ainsi, en résumé, cette opération vise à inviter nos collègues à participer à une œuvre essentielle : celle de conserver du sens à leur métier.

***Fil DP* • L'USMA a souvent pris position contre une tendance des pouvoirs publics à rendre plus difficile l'accès au prétoire pour endiguer le flux contentieux par le truchement de règles procédurales. Percevez-vous une inflexion de cette tendance ou la considérez-vous toujours à l'œuvre ?**

Olivier Di Candia • Toutes les marges de productivité ou presque ont été exploitées. Avec un succès relatif, d'ailleurs. Tandis que le temps consacré à l'instruction s'est alourdi, ce qui est souvent oublié. Je ne suis donc pas certain que cette tendance soit toujours à l'œuvre, mais parce qu'elle a déjà produit ses effets !

Par principe, à l'USMA, nous nous opposons fermement à toute réforme procédure attentatoire à la qualité même du service public de la justice administrative. C'est le cas lorsqu'est envisagée une extension du champ de compétence du juge unique, lorsque le pouvoir réglementaire autorise le recours aux ordonnances pour des requêtes manifestement infondées, qui, par une conception extensive du caractère infondé, peut donner prise à de nombreux abus, ou encore lorsque le double degré de juridiction est battu en brèche.

Nous acceptons, en revanche, d'ouvrir le dialogue sur ce qui ne nous paraît pas directement en conflit avec cette qualité : ainsi, nous nous montrons favorables au recours

à des dispositifs d'aides à la décision, et donc au déploiement des recrutements de contractuels dans les juridictions administratives.

Certains contentieux, comme celui des étrangers, représentent aujourd'hui près de 40 % du contentieux administratif devant les TA, près de 50 % dans les cours. C'est considérable ! Ce contentieux est à l'évidence surreprésenté. Cela signifie que la façon dont se présente le contentieux des étrangers est pathologique et que les décisions du juge demeurent sans portée utile : l'administration prend des décisions qu'elle sait ne pas pouvoir, ni même parfois vouloir, exécuter, l'étranger conteste ces mêmes décisions pour gagner du temps, et tout le monde instrumentalise le juge en complexifiant à l'envi le cadre procédural dans lequel il opère. Je caricature un peu, parce que derrière ce panorama, il y a parfois des situations humainement difficiles.

Néanmoins, il y a sans doute de la place pour qu'une partie du contentieux administratif dit de masse soit confié à un dispositif d'aides à la décision, véritablement formé lors de leur prise de fonction, et placé sous la responsabilité d'un magistrat administratif, garant du bon fonctionnement de ce dispositif, et de la qualité des décisions rendues par la juridiction.

Il y a une difficulté à faire crouler le juge sous de multiples requêtes souvent stéréotypées. Cela emporte un risque pour les requérants que nous ne détections plus les requêtes où la loi a vraiment été méconnue. Pour cette raison, nous ne fermons pas la porte à ce type de solutions à partir du moment où en contrepartie, le juge peut dégager du temps pour traiter en cette matière les requêtes qui ont un contenu et une chance d'aboutir. Il faut trouver l'équilibre qui garantit une bonne justice. Un peu comme le mécanisme de tri de la CEDH, toutes proportions gardées, bien sûr.

La création de tels dispositifs implique la dotation de magistrats en charge de les diriger, en surplus des effectifs affectés dans les chambres de chaque juridiction.

Or pour l'heure, aucune réflexion n'a jamais été conduite sur ce point. Nous manquons cruellement d'encadrement pour ces dispositifs. Par ailleurs, leur développement exige que le recrutement d'agents contractuels repose sur des bases pérennes et solides.

Tel n'a pas été le cas en 2019. Le secrétariat général du Conseil d'État, confronté à une surconsommation de ses crédits, a annoncé, brutalement et sans discernement, le gel des recrutements des agents contractuels au sein des juridictions administratives, affectant lourdement le fonctionnement de celles qui s'étaient dotées de pôles d'aides à la décision.

Ainsi, dans certaines juridictions, ces pôles ont perdu plus de la moitié de leurs effectifs, sans solution de rechange, et n'ont plus été mises en mesure de traiter les dossiers qu'ils prenaient jusqu'alors en charge.

Alors que les stocks des dossiers collégiaux ne fléchissent pas, ceux détournés vers ces pôles s'accumulent… Et c'est le fonctionnement des juridictions administratives qui s'en trouvera affecté pour longtemps…

Alors si nous nous montrons près à une certaine inflexion pour admettre qu'il n'y aurait pas lieu, sur ce point, de dénoncer une justice à deux vitesses, c'est à la condition que soit garanti l'encadrement des pôles par un ou plusieurs magistrats. Encore faut-il que cette voie repose sur des moyens suffisants et réfléchis.

Fil DP • Est-ce que certains projets en gestation suscitent votre inquiétude et votre mobilisation ?

Olivier Di Candia • Peut-être que le gouvernement envisage une façon d'explorer les potentialités de l'intelligence artificielle pour parvenir à dégager de nouveaux gains de productivité. Si tel était le cas, notre mobilisation sera à la hauteur de notre inquiétude.

A bien y regarder, l'obligation de mise à disposition de nos jugements et arrêts, prévue par les articles L. 10 et L. 10-1 du code de justice administrative, créent les conditions d'une justice prédictive sans en prévoir toutes les garanties. Les sociétés qui se lancent dans la justice prédictive utilisent le nom des magistrats comme un élément important de prédiction de la décision. Si le profilage des juges semble interdit par l'article L. 10, l'infraction à laquelle il est renvoyé, celle de l'article 226-18 du code pénal, concerne la collecte frauduleuse de données personnelles. Dans la mesure où ces données seront mises à disposition du public, gratuitement et légalement, on peut douter que le profilage relèvera de ces faits délictueux.

De même, les jugements et arrêts contiennent beaucoup d'informations personnelles qui viendront compléter les bases de données

existantes, restreignant toujours plus la vie privée. Le coût caché des procédures d'occultation de ces éléments n'est pas du tout traité par le législateur. Sans compter le contentieux de la responsabilité qui pourrait en résulter, du fait de la carence de la justice administrative dans la mise en œuvre de ses obligations d'occultation.

Enfin, si le jugement peut être prédit, rien ne fait obstacle à ce que les requêtes des avocats ne le soient également. Il y a donc à craindre que des esprits cherchent à développer une réponse juridictionnelle prévisible à une requête qui l'est tout autant…

Ce chemin est dangereux, et nous y sommes très vigilants.

En revanche, nous accueillons favorablement et, sommes prêts à nous mobiliser, sur la contribution que le gouvernement a demandé au Conseil d'État pour simplifier le contentieux des étrangers. Le vice-président du Conseil d'État nous a, en effet, annoncé, au CSTACAA du 17 septembre 2019, que le Conseil d'État avait été invité à émettre des propositions sur ce sujet qui est crucial pour nombre de nos collègues, tant par la charge de travail qu'il constitue que par le manque de sens de ce travail. Bruno Lasserre nous est apparu volontariste sur ce sujet et a d'ores et déjà dressé un panorama réaliste de la situation. L'espoir est donc permis…

Annexe 14

« Les magistrats administratifs sont favorables au port de la robe »

Un sondage que vient de réaliser l'Union syndicale des magistrats administratifs révèle un désir massif de la profession de porter la robe et de prêter serment. Le président de l'USMA explique à l'AJDA pourquoi ce symbole lui semble important.

Le 17 février 2020

Olivier Di Candia

Président de l'Union syndicale des magistrats administratifs

AJDA • *Pourquoi l'USMA a-t-elle souhaité sonder les magistrats administratifs sur le port de la robe et la prestation de serment ?*

Olivier Di Candia • Nous avons bien conscience qu'il s'agit d'une question de symbole. Mais, au-delà des symboles, on a le sentiment, ces deux dernières années, d'assister à un mouvement inverse de celui qu'on a vécu les dix années précédentes, au cours desquelles on a connu un processus de juridictionnalisation de la juridiction administrative. Nous avons le sentiment que, depuis deux ans, ce processus s'est interrompu et qu'on cherche à refonctionnariser la juridiction administrative, à la faire entrer dans la sphère de l'administration.

AJDA • *Qui est « on » ?*

Olivier Di Candia • Indéniablement, la mission Thiriez est l'attaque la plus sensible sur le statut, avec son idée de supprimer le recrutement direct des magistrats administratifs pour les intégrer dans une formation commune à l'ensemble des hauts fonctionnaires. Si nous avons bien compris, nous intégrerions un tronc commun qui s'appellerait justice et sécurité intérieure, dans lequel nous serions mêlés avec les magistrats financiers, les magistrats judiciaires, l'administration pénitentiaire et les membres du corps préfectoral.

AJDA • *Est-ce votre seule cause d'inquiétude ?*

Olivier Di Candia • C'est principalement cela, mais pas exclusivement. Il nous semble aussi qu'il y a une nouvelle orientation dessinée au sein de la juridiction administrative, qui consiste à encourager et inciter nos collègues à multiplier les allers-retours dans l'administration active. C'est la conjonction de ces deux éléments qui nous inquiète.

AJDA • *Face à cette situation, la robe est-elle un moyen de défense suffisant ?*

Olivier Di Candia • Non. Soyons clairs : nous sommes tout à fait conscients de son aspect symbolique. Simplement, on assiste à des événements, comme le mouvement des avocats qui a contribué à tendre les rapports entre les avocats et les magistrats. Et, dans les juridictions, un grand nombre de nos collègues sont confrontés à des avocats qui laissent entendre, en gros, que nous serions à la solde de l'administration. C'est insupportable. Grâce à ces symboles, nous apparaîtrions aux yeux des citoyens, des avocats – et des parlementaires aussi – comme des magistrats. Évidemment cela ne changerait rien à la façon dont nous jugeons. Mais la théorie des apparences, ce n'est pas rien. Au moins, on mettrait les apparences en adéquation avec la réalité qui est que nous sommes des magistrats indépendants et impartiaux.

AJDA • *801 magistrats ont répondu à votre sondage et ils se sont déclarés à 67 % favorables au port de la robe. Ce résultat vous a-t-il surpris ?*

Olivier Di Candia • Il nous a enthousiasmés. Je ne m'attendais pas à un taux de participation aussi élevé. C'est encore plus fort sur le serment, avec 802 réponses et 73 % de oui. Là, oui, j'ai été surpris. Car le sujet est important mais ne nous sert en rien sur le terrain des apparences.

AJDA • L'USMA a obtenu l'inscription d'un débat sur cette question à l'ordre du jour du conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel du 19 février. Qu'en attendez-vous ?

Olivier Di Candia • Nous espérons un vote sur le principe de l'adoption d'un texte qui instaurerait le droit pour les magistrats de porter la robe.

AJDA • Le port de la robe est une vieille revendication de l'USMA. Vous vous êtes toujours heurtés à une fin de non-recevoir. Qu'est-ce qui vous fait espérer que cette fois, cela peut passer ?

Olivier Di Candia • C'est en effet une des revendications originelles de l'USMA qui, dans son ADN et jusque dans son nom, se décrit comme un syndicat de magistrats et non de fonctionnaires. Nous nous définissons comme des magistrats et non comme des fonctionnaires investis de fonctions juridictionnelles. C'est la raison pour laquelle nous revendiquons également les attributs de la justice.

AJDA • Votre sondage comportait également des questions ouvertes et l'un de vos collègues dit que « la condition sine qua non est que le juge de cassation la porte aussi ». Le problème n'est-il pas là ?

Olivier Di Candia • Je ne crois pas. Lorsque le sujet avait été évoqué en 2012, deux arguments majeurs avaient été avancés. Le premier était : « Êtes-vous bien certains que les magistrats sont favorables au port de la robe ? » Aujourd'hui, ce débat est clos. Les magistrats y sont favorables. Le second était celui que vous venez d'évoquer, c'est-à-dire, au nom du principe d'unité des juridictions administratives, il paraît difficile de couper en deux l'ordre juridictionnel. Là, nous répondons qu'il est déjà coupé en deux. L'une des revendications originelles de l'USMA, c'est un corps unique, de la première instance à la cassation. Mais, à partir du moment où il n'y a pas de corps unique, dans la symbolique il peut y avoir des pratiques différentes. D'ailleurs, il en existe, par exemple sur la présence du rapporteur public au délibéré. En tout cas, je crois qu'il n'est pas envisageable de refuser le port de la robe à des magistrats de première instance ou d'appel qui demandent aussi massivement des attributs symboliques, alors que 95 % de leurs fonctions sont juridictionnelles, au motif que leur juge de cassation y serait plutôt opposé.

D'ailleurs, j'ai rencontré des membres du Conseil d'État qui ont salué la démarche et m'ont dit qu'ils trouvaient très cohérent de revendiquer les attributs symboliques de la justice, en première instance et en appel, parce nous n'avons pas le même décorum que celui dont dispose le Conseil d'État. Cela marquerait, pour le justiciable et le citoyen, le fait qu'il est devant une juridiction administrative. Pour être un peu provocateur, je serais très intéressé à l'idée que le Conseil d'État se lance dans le même sondage en son sein.

Propos recueillis par
Marie-Christine de Montecler