2029

# La critique syndicale

Rédigée par :
Emmanuel Laforêt,
*premier conseiller au tribunal administratif de Montreuil, président de l'Union syndicale des magistrats administratifs (USMA).*

**La critique syndicale dans la juridiction administrative a cela de particulier qu'elle se déploie dans un univers singulier, avec des acteurs originaux :**
**- le Conseil d'État, qui porte au moins trois casquettes. Deux sont connues du grand public : conseiller du Gouvernement et juge administratif suprême. Il en existe une troisième qui est au cœur des échanges syndicaux : celle de gestionnaire des juridictions administratives. Il convient de préciser que les membres du CE n'ont pas de syndicat propre ;**
**- le Gouvernement, pris dans deux branches : ministère de la Justice et ministère en charge de la Fonction publique ;**
**- les syndicats eux-mêmes, qui sont au nombre de deux et qui sont composés de magistrats dont l'activité syndicale n'est que partielle. Nous sommes à nos postes car nous pensons réellement que le métier de magistrats administratifs est un très beau métier et nous le défendons avec passion ;**
**- les juridictions administratives : 42 tribunaux (dont 11, outre-mer) et bientôt 9 cours, réparties sur tout le territoire français ;**
**- les magistrats qui sont par nature et par conviction indépendants. Nous sommes environ 1 200 en fonction et 200 en mobilité.**
**Prenez tout cela, secouez bien et vous obtiendrez un cocktail détonnant et étonnant.**

Comment illustrer ces interactions, ces critiques nécessairement particulières ? L'USMA aurait pu vous décliner son livre blanc [1] ou reprendre nos critiques immédiates – et non anonymes – sur les réseaux sociaux. L'USMA vous invite plutôt à un voyage dans le merveilleux monde de la réforme de la haute fonction publique. Nous passerons donc par quatre étapes : critiques informelles, institutionnelles, exceptionnelles et contentieuses. Ce voyage sera ponctué d'aparté, de combats syndicaux ou d'explication du fonctionnement du dialogue social.

## 1. La critique informelle

Par une habilitation législative [2], le Gouvernement s'est vu confier le soin de réformer la haute fonction publique par ordonnance. Celle-ci nous a heurté de plein fouet. Nous pourrions nous arrêter là et développer une critique sur cette simple possibilité : comment dans une société démocratique, le statut des magistrats peut être réformé par simple ordonnance ? La réponse la plus simple est l'absence d'une consécration constitutionnelle avec renvoi à une loi organique. Ceci est une revendication fondamentale et ancienne de l'USMA. Comme la critique est aussi construction, nous œuvrons pour que la justice administrative française se rapproche des standards européens. Grâce à des échanges avec les parlementaires, l'USMA a pu collaborer au dépôt d'une proposition de loi constitutionnelle en 2018 [3].

À la genèse de la réforme actuelle, le rapport Thiriez [4] : les syndicats ont été auditionnés et ont contribué comme nous pouvons le faire dans d'autres situations, particulièrement au sein des groupes de travail de la juridiction (sur le droit des étrangers, la dématérialisation, la solennité...). Silence du Gouvernement pendant une longue période, notamment du fait de la situation sanitaire, puis emballement fin avril/début mai 2021, où le secrétariat général du Conseil d'État nous informe, dans le cadre des dialogues sociaux, des grandes lignes, sans disposer du texte.

(Petit aparté : le dialogue social repose essentiellement sur des rencontres trimestrielles entre les organisations syndicales et le Conseil d'État gestionnaire autour d'un thème principal (choisi par

1. *www.usma.fr/qui-sommes-nous/#livreblanc.*
2. *L. n° 2019-828, 6 août 2019, art. 59, de transformation de la fonction publique.*
3. *Prop. de loi constitutionnelle relative à la consécration constitutionnelle de l'ordre juridictionnel administratif, présentée par M. Laurent Garcia, député : www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b0643_proposition-loi#.*
4. *Lettre de mission, 14 mai 2019, remise du rapport, 30 janv. 2020.*

les syndicats à tour de rôle) qui sont complétées de dialogues plus informels et irréguliers – qui nous ont permis d'avoir des échanges nourris, par exemple pendant la crise sanitaire).

Nos critiques sur ce texte n'ont pas été réellement entendues ou comprises par le Conseil d'État gestionnaire – même s'il n'est pas à l'origine du texte – le Conseil d'État institution ayant sans doute ses propres combats à mener. Toujours est-il que nous nous sommes fermement opposés à l'obligation d'une double mobilité avant d'atteindre le grade de président et à la suppression de la possibilité d'une mobilité en cours administratives d'appel. Concrètement, nous critiquons l'obligation, et non plus de la faculté d'aller plus souvent chez notre justiciable, l'Administration, pendant au moins 2 ans : une fois au grade de conseiller et une fois dans celui de premier conseiller. Pour ceux qui ne sont pas directement concernés, la double mobilité risque de devenir un référentiel. La réforme institue l'intermittence des juges.

Nous avons sollicité des entretiens avec les cabinets ministériels. Nous avons été reçus par le cabinet Montchalin où malheureusement nous avons compris que, à ce stade, la spécificité de la juridiction administrative n'était qu'une très vague idée et qu'en quelque sorte les juges administratifs étaient de hauts fonctionnaires interchangeables. Vous trouverez ici l'illustration d'une autre de nos critiques : le statut du magistrat administratif tel qu'il est conçu par le Conseil d'État lui-même et par le Gouvernement : « *haut fonctionnaire investi de missions juridictionnelles* », ce qui ne veut rien dire pour l'USMA. En 2012, nous avions obtenu d'avoir dans le Code de justice administrative, la mention de la qualité de magistrat, alors même que ce qualificatif était un tabou avant.

Nous sommes oui des fonctionnaires, mais d'abord des juges, même s'il nous manque encore des attributs essentiels, le port de la robe et la prestation de serment (ceci est un des combats que mène l'USMA).

## 2. La critique institutionnalisée

Vient ensuite le passage obligatoire devant le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel [5] (CSTA) qui est actuellement composé du vice-président du CE, du secrétaire général du CE, du président de la mission d'inspection des juridictions administratives, d'un représentant de la direction des services judiciaires, de trois personnalités qualifiées, d'un élu des chefs de juridiction et de cinq élus magistrats. L'USMA réclame sa refonte en véritable conseil supérieur de la magistrature administrative avec une composition renouvelée (autre combat). Pour nourrir notre réflexion et appuyer nos propos sur la réforme de la haute fonction publique, l'USMA a interrogé les collègues par voie de sondage [6]. Cette séance du CSTA a été l'occasion de réaffirmer notre opposition globale au texte mais également d'apporter des amendements. Un, en particulier, a été repris, celui du nombre minimum de deux magistrats administratifs pouvant intégrer le CE par la voie réservée, au lieu dans le texte originel de 1 à 2. C'est une preuve que nous pouvons obtenir certaines évolutions lors des échanges dans ce cadre. Pour l'USMA, la critique peut être tout à la fois forte, notamment dans la défense des principes, et constructive par l'échange.

## 3. La critique exceptionnelle

Le déni de notre qualité de magistrat est tel, que ce texte a conduit à un appel commun à la grève des deux syndicats. Ce moyen d'expression est très rare pour les magistrats administratifs. Malgré les difficultés liées à la crise sanitaire, mon syndicat a invité ses délégués en juridiction à multiplier les initiatives telles que des entretiens dans la presse nationale et locale, interview à la radio, et cela me permet d'insister sur la complémentarité essentielle de la critique nationale et de la critique locale, décentralisée. Ce sont les délégués locaux, qui ne bénéficient pas de décharge particulière, qui ont été le fer de lance de la mobilisation. Nous les avons accompagnés par des courriels, modalités très utilisées par les deux syndicats dans la communication aujourd'hui.

Le résultat : sur 3 jours de grève près de 25 % des magistrats ont participé. Beau résultat pour une grève organisée en quelques jours par des magistrats peu enclins à cesser le travail et pas habitués à communiquer avec la presse.

Autre critique exceptionnelle : l'USMA, avec les deux syndicats des juridictions judiciaires et le syndicat des juridictions financières, a d'ailleurs réussi pour la première fois à signer une tribune commune dans le journal *Les Échos* (7 juin 2021) intitulée « *La justice doit rester indépendante* » [7].

## 4. La critique contentieuse

Là est une autre de nos particularités, réflexe de juriste peut-être. Parfois nous critiquons des textes, pris à l'initiative de notre gestionnaire le Conseil d'État devant... le Conseil d'État. Vous imaginez notre popularité et notre taux de succès !

Ce texte est un peu différent. Nous avons contesté l'ordonnance du 2 juin 2021 devant le CE en demandant l'annulation de dispositions relatives au CE comme aux TA/CAA. En s'appuyant sur la décision n° 2010/851/852 QPC du 3 juillet 2020, nous avons introduit une QPC sur laquelle le CE vient de rendre sa décision USMA et autres [8]. Malheureusement, le Conseil d'État contentieux n'a transmis qu'une question de notre recours qui concerne le CE et la Cour des comptes... à savoir la question de la composition des commissions d'intégration. Or nous pensons qu'il y a une atteinte aux principes d'indépendance et d'impartialité ainsi qu'à la magistrature administrative de carrière. Cette réforme désorganise nos juridictions et porte atteinte, dans les faits, à l'égalité entre magistrats selon leur lieu d'affectation et leur sexe. Nous soutenons aussi, pour le CE, qu'il y a une réelle difficulté dans la fonctionnalisation de l'auditorat et la possibilité de la présence de contractuels de droit public en son sein. L'USMA déplore que le Conseil constitutionnel n'ait pas à se prononcer sur ces questions alors que c'est par une jurisprudence du Conseil constitutionnel que l'indépendance du juge administratif a acquis une valeur constitutionnelle. Il semble nécessaire qu'il soit à même de se prononcer sur les limites et les contours de ce principe d'indépendance ainsi que celui d'impartialité. Récemment le Conseil constitutionnel a dégagé le principe de magistrature de carrière des magistrats administratifs [9] et il est également nécessaire qu'il se prononce sur l'étendue de ces garanties.

Le combat contentieux continuera partiellement devant le Conseil constitutionnel [10] et peut être devant les juridictions européennes. La spécificité de la juridiction administrative à la française ne peut se faire au détriment des règles fondamentales d'indépendance et d'impartialité.

Pour l'USMA, il n'est pas question de fusion des ordres juridictionnels judiciaires et administratifs, car nous sommes convaincus de

5. *En l'espèce, dans sa séance du 11 mai 2021.*
6. *Ce sondage a été réalisé entre les 6 et 10 mai 2021. – 580 magistrats ont répondu à au moins une question sur six, ce qui constitue un taux de réponse important au regard du très court délai de préparation.*
7. *www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/opinion-la-justice-administrative-doit-rester-independante-1321395.*
8. *CE, 12 oct. 2021, n° 454719, 454775, 455105 et 455150, USMA et a.*
9. *Cons. const, n° 2019-778 DC, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.*
10. *Nous avons, dans le cadre de cette QPC, sollicité un obiter dictum.*

l'intérêt d'un juge administratif spécifique. Notre objectif est un ordre juridictionnel administratif unique de la première instance à la cassation.

Pour être complet, nous avons aussi critiqué cette réforme dans le cadre de la discussion parlementaire initiée par le Sénat pour voir cette ordonnance débattue [11]. Nous l'avons refait dans le cadre de la loi de finances 2022 [12].

Voici, en quelques étapes, le voyage, vu par l'USMA, de la réforme de la haute fonction publique. Un nouveau périple débute avec déjà des sujets brûlants sur la table et qui conduiront à recommencer ce cycle de critique : l'informelle et l'institutionnelle certainement, l'exceptionnelle et la contentieuse peut être. Parmi les sujets : le décret corps comparés, la possibilité pour les magistrats d'accéder au CE en qualité de maître des requêtes en service extraordinaire, la nature des mobilités, la perméabilité accrue entre juge administratif et l'Administration qui va de nouveau poser la question de l'importance du port d'un costume d'audience que nous réclamons depuis longtemps. Surtout les sujets indirects, mais centraux, devront être abordés telles que les conditions de travail – souvent incomprises par le gestionnaire au regard des exigences statistiques – et la revalorisation des salaires. Comment retenir les magistrats ou rendre notre métier attractif si le salaire est moins avantageux et les conditions de travail toujours plus dégradées ?

Au-delà de cet exemple extrême où la difficulté principale était de combattre une idée fixe du Gouvernement liée à la mobilité, la critique syndicale dans la juridiction administrative est donc très diverse et les actions à doser avec intelligence. Elle nous permet d'alerter notre gestionnaire sur les difficultés de notre corps et d'obtenir de façon générale des résultats tangibles que ce soit sur la pratique du métier de magistrat ou pour la défense des magistrats administratifs à titre individuel.■

11. *Prop. de loi tendant à permettre l'examen par le Parlement de la ratification de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État.*

12. *www.usma.fr/actualite/contribution-dans-le-cadre-de-lexamen-par-lassemblee-nationale-du-projet-de-loi-de-finances-pour-2022/.*