



## **PAR CES MOTIFS DU CSTACAA du 10 décembre 2019**

---

Vos représentants

**Gil Cornevaux**

**Thomas Breton**

**Xavier Jégard**

Bonne lecture !

Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTACAA) qui a siégé le 10 décembre 2019 a examiné les points suivants :

I. **Approbation du procès-verbal de la séance du CSTACAA du 12 novembre 2019**

Le procès-verbal de la séance du CSTACAA du 12 novembre 2019 est approuvé.

II. **Examen pour avis d'un projet de décret relatif aux cumuls d'activités et aux contrôles déontologiques pris en application des articles 25 septies et 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires**

Le CSTACAA a été saisi pour avis, par le ministre de l'action et des comptes publics, d'un projet de décret relatif aux cumuls d'activités et aux contrôles déontologiques pris en application des articles 25 *septies* et 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dont la rédaction est issue de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la vie publique. Ces articles 25 *septies* et 25 *octies* sont relatifs à l'exercice, par les fonctionnaires, d'activités privées lucratives et à la commission de déontologie de la fonction publique.

L'article 2 du projet de décret fixe la liste des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions justifient, en cas d'exercice d'une activité privée, une saisine systématique de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et un contrôle préalable de l'autorité d'emploi en cas de nomination ou réintégration. Le titre III du projet de texte est relatif au contrôle préalable à la nomination ou réintégration. Le titre I<sup>er</sup> du projet de décret fixe le régime applicable aux cumuls d'activités.

Cette saisine pour avis, demandée par le SJA dans la mesure où le ministère porteur du texte n'envisageait qu'une simple information du conseil supérieur, était indispensable dans la mesure où elle met à la charge des magistrats des obligations procédurales en vue du respect de règles déontologiques.

**Vos représentants SJA** ont précisé que ce projet de décret, sans appeler d'observations particulières instaurait une étonnante diversité dans les délais (15 jours, 1 mois ou 2 mois) laissés à l'administration pour statuer, cette multiplicité pouvant générer des complications.

Le CSTACAA s'est prononcé favorablement au projet de décret soumis.

III. **Examen pour avis d'un projet de décret portant application de l'article L. 773-10 du code de justice administrative**

Le CSTACAA a été saisi pour avis, par le ministre de l'intérieur, d'un projet de décret portant application de l'article L. 773-10 du code de justice administrative. Cet article prévoit que les recours exercés contre les mesures individuelles de contrôle et de surveillance obéissent aux règles définies aux articles L. 228-2 et L. 228-5 du code de

la sécurité intérieure et qu'un décret en Conseil d'Etat en fixe les modalités d'application.

En application de ces deux derniers articles insérés dans le code de la sécurité intérieure par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice, suite à la décision QPC n° 2017-691 du 16 février 2018, le ministre de l'intérieur peut prendre différentes mesures à destination des personnes à l'égard desquelles il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui, soit entrent en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutiennent, diffusent des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes ou adhèrent à de telles thèses.

Le projet de décret distingue selon le type de décision et le type de recours choisi par le requérant :

- La décision initiale prise par le ministre peut faire l'objet d'un recours contentieux devant le tribunal administratif dans un délai de 2 mois. Le tribunal statue dans le délai de 15 jours avec possibilité de dispenser le rapporteur public de prononcer des conclusions à l'audience.
- Les décisions portant renouvellement des mesures édictées peuvent faire l'objet d'un seul des deux recours suivants :
  - o soit un recours devant le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue dans un délai de 48 heures, sans la présence du rapporteur public ; il est alors statué sur la légalité de la décision au plus tard dans un délai de 72 heures à compter de la saisine du tribunal et, dans ce cas, la mesure ne peut entrer en vigueur avant que le juge ait statué sur la demande ;
  - o soit, si donc le requérant ne fait usage de la procédure accélérée, un recours dans le délai de deux mois, le tribunal statuant dans le délai de 15 jours avec possibilité de dispenser le rapporteur public de prononcer des conclusions à l'audience.

En procédure accélérée, le projet de décret prévoit que :

- le délai de recours de 48 heures n'est susceptible d'aucune prorogation ;
- le requérant peut présenter des moyens et conclusions nouvelles après l'expiration du délai de recours contentieux ;
- lorsque le recours est porté devant un tribunal incompetent, le président du tribunal ou le magistrat désigné doit statuer sur le recours sans renvoyer la requête à la juridiction territorialement compétente
- lorsque la clôture de l'instruction est reportée après l'audience, les parties peuvent échanger directement entre elles leurs productions complémentaires sous réserve d'apporter au juge la preuve de leurs diligences

En séance, les commissaires du Gouvernement ont expliqué que l'aménagement de la compétence territoriale serait justifié par l'urgence de la procédure (la décision administrative ne pouvant entrer en vigueur avant que le juge ait statué sur la demande) et par la mauvaise foi supposée des éventuels requérants. Ils ont également précisé avoir tenu compte des observations du rapporteur de la section de l'intérieur du CE pour ne pas rendre ce décret applicable aux procédures déjà en cours.

**Vos représentants SJA** n'ont pas été convaincus par ces observations dont il ressort que le rôle du juge est, une fois de plus, incompris et considéré comme une gêne excessive.

Le dispositif inédit relatif à la neutralisation des règles de compétence territoriale interroge sur la possibilité de choisir son juge et pose, en outre, une difficulté sérieuse d'organisation, dès lors qu'en cas de recours dans le délai de deux mois, il appartient à la juridiction de vérifier qu'aucun recours en procédure accélérée n'a été introduit dans une autre juridiction par le requérant.

Le système mis en place est d'une très grande complexité, avec de nouveaux délais contraints et une procédure difficilement gérable. Il méconnaît les règles de compétence territoriale et montre une incompréhension de la fonction du rapporteur public.

Eu égard au fait que ce projet de décret institue une nouvelle procédure ad hoc destinée à un contentieux spécifique, ainsi qu'au flou entourant cette procédure, laquelle s'inspire des référés sans assumer en être un puisqu'il sera statué au fond et va susciter de nombreuses questions juridiques pour un faible volume de requête, vos représentants SJA ont voté contre ce projet de décret.

Néanmoins, le CSTACAA a voté de manière favorable, sous réserve des réserves émises en séance.

#### **IV. Mise à jour des orientations du Conseil supérieur**

Le secrétaire général du Conseil d'Etat a présenté une mise à jour des orientations du Conseil supérieur, la première depuis février 2018 qui poursuit plusieurs objectifs :

- d'abord, d'y introduire des évolutions liées à l'entrée en vigueur de nouveaux textes législatifs ou réglementaires ;
- ensuite, d'y inscrire des évolutions intervenues dans les pratiques du Conseil supérieur ;
- enfin, d'apporter un certain nombre de précisions destinées à améliorer l'information des magistrats administratifs quant aux critères qui sont retenus par le Conseil supérieur pour se prononcer sur les demandes de mutation ou de promotion et à la manière dont ces critères sont mis en œuvre.

Les fiches nouvelles ou mises à jours sont les suivantes :

- Nouvelle fiche I bis : Détachement en qualité de magistrat administratif à la commission du contentieux du stationnement payant ;
- Fiche III : Information sur l'obligation de mobilité conditionnant l'avancement au grade de président ;
- Fiche IV : Maintien en activité au-delà de la limite d'âge ;
- Fiche V : Mutation des conseillers et premiers conseillers ;
- Fiche VI : Mutation des présidents classés du 1<sup>er</sup> au 4<sup>ème</sup> échelon du grade de président ;
- Fiche VII : Mutation des présidents classés aux 5<sup>ème</sup>, 6<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> échelon du grade de président ;

- Fiche IX : Tableau d'avancement au grade de président ;
- Fiche X : Liste d'aptitude pour l'accès au 5ème échelon du grade de président ;
- Fiche XII : Liste d'aptitude pour l'accès aux 6ème et 7ème échelon du grade de président ;
- Fiche XIII : Affectation des présidents inscrits sur la liste d'aptitude pour l'accès aux 6ème et 7ème échelons.

**Vos représentants SJA** se sont réjouis globalement de ces propositions de modifications des orientations.

Certains points méritaient néanmoins d'être précisés.

1/ Concernant la CCSP, tout d'abord, la modification n'est pas des plus lisibles.

Vos représentants SJA auraient souhaité que soit clarifié le choix retenu entre les deux options ouvertes pour les magistrats de la CCSP qui demanderaient à être affectés en TA :

- soit il s'agit d'un nouveau détachement, de droit commun, qui doit être soumis à proposition du CSTA après examen par la formation restreinte : cette option n'est pas celle retenue, elle paraît en effet difficile à mettre en place ;
- soit il s'agit d'une mutation, et c'est ce dont il est question ici, avec deux conditions : avoir au minimum deux ans de services et passer par la formation initiale du CFJA. Le SJA s'interroge sur le calendrier : les collègues nommés au 1er janvier 2018 auront atteint les deux ans au 1er janvier 2020 : peuvent-ils commencer le CFJA à cette date, et intégrer un TA au 1er juillet 2020 ? Le mouvement de mutation C-PC se tiendra en avril 2020, alors que la formation ne sera pas terminée, et cela ne paraît pas dirimant dès lors que les collègues s'engagent à la suivre jusqu'au bout ; cette situation peut conduire in fine à une situation similaire à celle de l'outre-mer, avec des arrivées et des départs tous les deux ans, des difficultés de recrutement pour la CCSP.

En réponse, il a été précisé que les magistrats de la CCSP souhaitant muter en TA seront traités, pour leur affectation, comme des détachés et non comme des magistrats participant au mouvement : ils formulent des vœux et connaîtront leur affectation dès le début de leur formation au CFJA.

2/ S'agissant de la mobilité :

Vos représentants SJA se sont félicités de l'inscription dans la doctrine d'un droit au retour à l'issue d'un second détachement non accompli au titre de la mobilité statutaire dans les mêmes conditions que pour la mobilité. A cet égard, la réserve ajoutée en doctrine d'avoir passé trois années en poste en juridiction entre les deux détachements a son sens et correspond aux objectifs de la réforme.

3/ S'agissant de la mutation :

Vos représentants SJA ont ici à nouveau regretté que ne soit pas prévu une exécution complémentaire, en cours d'année, du mouvement de mutation pour les conseillers et premier conseillers qui permettrait à la fois de répondre aux besoins des juridictions et aux demandes des magistrats.

#### 4/ Concernant l'avancement :

La règle de la reprise d'ancienneté, à hauteur de la moitié des services accomplis dans un corps équivalent pour la détermination de l'année-pivot, est entérinée dans les orientations sans limite de durée.

**Vos représentants SJA** se sont félicités de la clarification des règles de reprise d'ancienneté et de la publicité qui leur est ainsi donnée. Cette revendication ancienne du SJA permettra à chacun d'avoir une forme de prévisibilité quant à la détermination de son année-pivot<sup>1</sup>.

Conformément aux lignes directrices fixées par le vice-président depuis son arrivée, la doctrine a été modifiée pour prévoir qu'un collègue ayant fait une mobilité à l'extérieur du corps peut se voir accorder une priorité par rapport à un collègue ayant été affecté trois années en CAA ; de même, il est désormais inscrit dans les orientations qu'un collègue ayant fait une mobilité ayant permis d'encadrer pourrait être promu plus rapidement qu'un collègue n'ayant pas acquis, à l'extérieur, une expérience d'encadrement.

**Vos représentants SJA** se sont montrés bien plus circonspects sur ce second point. Si les objectifs poursuivis par le gestionnaire peuvent être compris voire partagés dans leur principe, il apparaît au SJA que cette mesure ne tient en l'état pas absolument pas compte de la réalité du terrain et notamment de la difficulté de trouver une mobilité en administration active pour les magistrats affectés hors de la région parisienne. Certains territoires sont en effets particulièrement dépourvus ou éloignés, et seuls des sacrifices personnels et familiaux très importants peuvent permettre aux magistrats affectés dans ces régions d'accomplir leur mobilité. De plus, des mobilités effectuées dans le corps des magistrats judiciaires ou dans celui des CRC, ne permettent pas, ou très peu, d'encadrer.

Le gestionnaire s'était certes engagé à mettre en œuvre une politique d'aide à la mobilité pour les collègues exerçant en province. Le secrétaire général du Conseil d'Etat a notamment informé le conseil supérieur de la publication d'une fiche de poste en vue du recrutement d'un nouvel agent pour développer l'aider à la mobilité en province. Mais, à ce jour, aucune mesure concrète n'a été prise ni, a fortiori, aucun résultat obtenu de sorte que la mise en œuvre de cette orientation est de nature à instaurer une rupture d'égalité entre les magistrats autrement que sur les seules capacités et qualités professionnelles.

En séance, le président du CSTACAA a précisé que l'orientation distinguant les mobilités entre fonctions d'encadrement et les autres ne constitue pas une règle visant à donner une priorité mais seulement une orientation destinée à départager les candidats ayant des mérites égaux. Il a ajouté qu'à son sens, il convient de s'assurer que le magistrat promu est en mesure d'encadrer et d'animer des équipes.

---

<sup>1</sup> Il est rappelé ici que lors de la réunion de suivi du groupe de travail « Carrière », il a été rappelé par le gestionnaire, ce que vos représentants SJA ont salué, qu'une fois passée la détermination de l'année-pivot, les critères de promotion restent ceux, primordiaux, des aptitudes, compétences et mérites des magistrats

Le SJA a voté favorablement à l'ensemble de ces mises à jour, sauf en ce qui concerne la fiche III (Information sur l'obligation de mobilité conditionnant l'avancement au grade de président).

Le CSTACAA a adopté l'ensemble de ces mises à jour.

#### **V. Présentation des nouveaux formulaires d'évaluation**

A la suite des propositions formulées par le groupe de travail, présidé par Mme Nathalie Massias, relatif à la carrière des magistrats, le Conseil d'Etat a confié à un groupe de travail dédié, institué, celui-ci, auprès du secrétariat général et présidé par M. Michel Hoffmann, le soin de formuler des propositions concrètes et, notamment, de nouveaux formulaires d'évaluation. Le rapport issu de ces travaux a été officiellement remis au vice-président du Conseil d'Etat le 13 septembre dernier.

A partir des propositions formulées par ce groupe de travail, de nouveaux formulaires d'évaluation ainsi qu'un *vademecum* destiné à faciliter et homogénéiser leur mise en œuvre ont été élaborés. Le gestionnaire a précisé avoir été guidé par deux orientations majeures mises en avant par le groupe de travail : d'une part, impliquer davantage les présidents dans le processus d'évaluation des magistrats en prévoyant un pré-entretien d'évaluation réalisé par le président de chambre et, d'autre part, ne pas abandonner définitivement tout système de cotation.

**Vos représentants SJA**, s'ils se sont félicités qu'un item sur l'information de la modulation de la part variable ait été ajouté aux formulaires d'évaluation, ont souhaité que le taux soit mentionné, et non seulement le montant chiffré. Ils ont également regretté l'absence d'encadré consacré aux observations du magistrat sur les objectifs pour l'année à venir, ce à quoi le secrétaire général a répondu que les formulaires seraient clarifiés sur ce point pour permettre l'ajout de telles observations.

#### **VI. Information sur les suites données aux rapports des groupes de travail « carrière » et « information, consultation et concertation »**

Un point d'information a été présenté en séance, par le secrétaire général, sur les suites données à ces deux rapports. Ce point d'information a consisté en la présentation, pour chacun de ces deux rapports, des propositions déjà réalisées, de celles qui sont actuellement en cours de réalisation, de celles ont les modalités de mise en œuvre font encore l'objet d'une réflexion et, enfin, de celles auxquelles le Conseil d'Etat ne prévoit pas de donner suite.

Nous vous renvoyons pour l'essentiel aux trois messages qui vous ont été adressés à la suite des réunions de mise en œuvre de ces rapports des 25 septembre, 23 octobre et 25 novembre 2019.

## **VII. Examen pour proposition de demandes de renouvellement de détachement ou d'intégration**

Le CSTACAA – conformément à sa doctrine selon laquelle le détachement des officiers militaires recrutés par la procédure particulière prévue par l'article L. 4139-2 du code de la défense ces magistrats doit, sauf circonstance particulière, être nécessairement prolongé d'un an avant leur que leur intégration puisse être envisagé – a émis un avis favorable à la demande de renouvellement de détachement pour une durée d'un an de :

- Mme Maureen Beyrend ;
- Mme Séverine Dumand.

Le CSTACAA a également émis un avis favorable à la demande de renouvellement de détachement, pour une durée de 14 mois de :

- Mme Anne Bartnicki, magistrate judiciaire.

## **VIII. Examen pour proposition des demandes de détachement pour la commission du contentieux du stationnement payant**

Pour pourvoir des emplois à la commission du contentieux du stationnement payant par la voie du détachement, le CSTACAA a retenu :

- sur une liste principale, les candidatures de :
  - o Mme Vincent Fougères, 36 ans, magistrat judiciaire ;
  - o M. Christophe Privat, 49 ans, administrateur territorial ;
- sur une liste complémentaire, la candidature de :
  - o M. Thierry Gevaudan, 59 ans, administrateur territorial.

## **IX. Election du magistrat des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel membre du collège de déontologie de la juridiction administrative**

Le CSTACAA a réélu, pour un second mandat, M. Henri Dubreuil, président honoraire de tribunal administratif, en qualité de membre du collège de déontologie de la juridiction administrative.

## **X. Situations individuelles**

### 1) Désignation de rapporteurs publics

Le CSTACAA a émis un avis favorable à la nomination en qualité de rapporteur public de :

- Mme Claire Chabrol, au TA de Cergy-Pontoise ;
- Mme Sophie Delormas, au TA de Melun ;
- M. Thibault Grondin, au TA de la Martinique ;
- Mme Anne-Sophie Picque, au TA de Nancy.

## 2) Demande de renouvellement de disponibilité

M. Brice Charles est maintenu en disponibilité, pour une durée d'un an à compter du 1<sup>er</sup> février 2020.

## 3) Demande de mise en disponibilité

M. Wladimir d'Ormesson est placé en disponibilité, pour une durée de trois ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

## 4) Demande prolongation de maintien en activité

Mme Claudine Hnatkiw est maintenue en activité au TA de Paris jusqu'au 29 février 2020.

# **XI. Questions diverses**

## 1) Réintégrations

Le CSTACAA a été informé des réintégrations, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, de :

- Mme Odile Dorion au tribunal administratif de Paris ;
- M. Jean-François Goujon-Fischer à la cour administrative d'appel de Nancy.

## 2) Points d'information programmés par le Conseil d'Etat

Le point prévu sur le fonctionnement de la commission du contentieux du stationnement payant a été reporté à la prochaine séance du CSTACAA.

Les membres du CSTACAA ont été informés que, depuis 2017 et la mise en place du cycle de préparation aux fonctions de chef de juridiction, 22 premières nominations en qualité de chef de juridiction ont été prononcées, ces nominations concernant 9 magistrats n'avaient pas suivi ce cycle de préparation contre 13 qui l'ont suivi (parmi lesquels 8 femmes).

Enfin, le CSTA a été informé d'un mouvement d'exécution complémentaire du tableau d'avancement au grade de président, destiné à pourvoir un poste de président à la CNDA.

## 3) Autre question abordée

Enfin, et à l'occasion de la discussion d'un des projets de décret soumis au CSTACAA, le vice-président du Conseil d'Etat s'est montré favorable au maintien du concours complémentaire de recrutement dans le corps des magistrats administratifs et a précisé qu'aucun arbitrage n'a été rendu à ce jour.