



Par Ces Motifs du
Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des
cours administratives d'appel du
22 septembre 2020

Vos représentants SJA :

Anne-Laure Delamarre

Robin Mulot

Clotilde Bailleul

En préambule, le vice-président a rappelé que le CSTACAA se réunissait concomitamment au séminaire des chefs de juridiction et que l'échange était plus que jamais essentiel.

Le conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel a examiné les points suivants.

I. Approbation du procès-verbal de la consultation du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel en date du 8 juillet 2020

Le procès-verbal a été adopté.

II. Approbation du procès-verbal de la consultation dématérialisée du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel en date du 4 septembre 2020

Le procès-verbal a été adopté.

III. Bilan d'activité des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel au 30 juin 2020

Le bilan statistique des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel au premier semestre 2020, marqué par la période de confinement puis d'état d'urgence sanitaire, a été présenté. Il concerne les données arrêtées au 30 juin, les données de juillet à septembre 2020 n'étant pas encore consolidées mais ne traduisant pas, pour l'instant, un « effet rebond » significatif.

Si sur le semestre les entrées et les sorties ont chuté, les sorties (86 226 en TA, - 23,8 % et 13 715 en CAA, -23 %) sont restées inférieures aux entrées (91 671 en TA, - 20,6 % et 13 038 en CAA, - 29%). En conséquence, les stocks se sont accrus en TA (+ 7%) et sont restés quasi stables en CAA (+ 0,77 %). Ils atteignent des niveaux inconnus depuis presque 10 ans (202 100 en TA et 30 775 en CAA)¹. Le contentieux électoral est en baisse par rapport à 2014.

Les **taux de couverture** sont de 94 % en TA et 105 % en CAA, mais recouvrent des disparités importantes selon les juridictions.

En conséquence logique du confinement et du fonctionnement perturbé des juridictions sous l'empire des plans de continuité d'activité (PCA) **les stocks ont vieilli** : la part des dossiers de plus de deux ans est passée de 7,3 % en 2019 à presque 10 % en 2020 pour les tribunaux administratifs, et de 3 % à 5,6 % dans les cours.

Le vice-président a tenu à remercier les magistrats et agents de greffe pour leur mobilisation durant la crise sanitaire.

Vos représentants SJA ont souligné que les magistrats ont fait face à des difficultés majeures pendant la période concernée par le bilan présenté au Conseil supérieur, et que ces difficultés sont loin d'être résolues. Ils ont salué le travail des magistrats durant cette période, car les

¹ Ces chiffres incluent les séries

collègues se sont montrés à la hauteur du défi affronté, dans la limite des contraintes personnelles de chacun, mais la justice administrative a pu être rendue.

Si la baisse des entrées – qui risque de devoir être relativisée sur l’année en raison du report des délais de recours à des dates postérieures au 30 juin – a permis de limiter la dégradation de la situation des juridictions, il demeure que celles-ci sortent, d’un point de vue statistique, fragilisées de cette période. L’augmentation et le vieillissement des stocks sont inquiétants, car ils génèrent perte de sens du métier et surcharge de travail.

Vos représentants SJA ont déploré que devant ces chiffres, ajoutés à ceux des années 2018 et 2019 de hausse très importante du contentieux, la direction du budget ait rejeté en bloc les demandes du gestionnaire et accordé seulement 10 postes, au titre de 2020, pour l’ensemble des juridictions (Conseil d’Etat, TA/CAA, CNDA), toutes fonctions confondues. Ils ont formé le vœu que dans le cadre des conférences de gestion à venir, les objectifs assignés par le gestionnaire ne soient pas déconnectés des moyens dont disposent les juridictions et définis sans considération de la charge de travail déjà lourde assumées par les magistrats, dans des conditions qui risquent de surcroît de demeurer durablement difficiles en raison des incertitudes liées à l’évolution de la situation sanitaire.

IV. Mouvement de mutation des magistrats de la CCSP

En application de son orientation nouvelle adoptée lors de sa séance de décembre 2019, consultable [ICI](#) sur l’intranet, le Conseil supérieur a été amené à examiner le principe de l’affectation au CFJA, pour suivre la formation initiale, de magistrats initialement recrutés par la voie du détachement en vue d’exercer leurs fonctions à la commission du contentieux du stationnement payant.

Il appartient ainsi au CSTACAA d’apprécier l’aptitude professionnelle des intéressés à exercer leurs fonctions dans les juridictions de droit commun, compte-tenu des différences qui existent entre les TA/CAA et la CCSP, au regard du dossier de chaque candidat et de l’avis émis par le chef de juridiction.

Le CSTACAA a émis un avis favorable à la mutation de Mme Hélène Siquier et M. André-Dominique Zarella, actuellement affectés à la CCSP, au CFJA.

Le Conseil supérieur sera amené à être à nouveau consulté pour avis sur l’affectation, à l’issue de la formation initiale, des intéressés.

V. Situations individuelles

Le CSTACAA a émis un avis favorable, conforme, à la désignation de M. Aurélien Gloux-Saliou comme rapporteur public à la CAA de Douai.

Le CSTACAA a pris acte ou émis un avis favorable aux demandes de maintien en disponibilité de :

- Mme Elsa Costa, première conseillère
- M. Simon Janin, premier conseiller

- M. Fabrice Langrognnet, premier conseiller
- M. Johann Morri, premier conseiller
- M. Julien Vignon, premier conseiller

VI. Questions diverses

a. Information sur le rapport relatif à l'aide à la décision

Le président de la MIJA a présenté au CSTACAA un rapport sur l'aide à la décision.

Il a été rappelé en préambule que le doublement des entrées en 20 ans est quasi-exclusivement imputable à l'augmentation conséquente des contentieux sociaux et du contentieux des étrangers. La juridiction administrative a répondu par des réformes de procédure, une augmentation du nombre de dossiers sortis par magistrat et de leur charge de travail, mais aussi par une augmentation des effectifs, de magistrats et d'aide à la décision.

Le président de la MIJA a présenté le constat des chefs de juridiction au terme duquel les aides à la décision ne pouvaient pas se spécialiser sur un contentieux unique et qu'un besoin de variété des tâches était exprimé et très largement mis en œuvre.

Le rapport dresse un état des lieux de l'apport de l'aide à la décision et s'attache à formuler des recommandations, des bonnes pratiques de gestion d'organisation mais aussi en matière de gestion des ressources humaines.

Vos représentants SJA ont adressé leurs remerciements au groupe de travail pour ce rapport particulièrement dense. Ils se sont félicités de ce que ce document rappelle de manière très claire les missions respectives de chacun (magistrats honoraires, juristes assistants, assistants du contentieux, assistants de justice, vacataires, stagiaires).

Ils ont toutefois indiqué que le constat émis dans le rapport selon lequel l'efficacité de l'aide à la décision est démontrée par l'augmentation du nombre de sorties par magistrat devait être fortement nuancé. En effet, ce nombre ne résulte pas uniquement de l'efficacité de l'aide à la décision, mais est lié à de nombreux autres facteurs, tels que la structure du contentieux, le nombre d'entrées, l'évolution des méthodes de travail des magistrats et l'augmentation de leur charge de travail, et donc du nombre de dossiers traités sans aide à la décision.

Vos représentants ont également souligné qu'il appartenait tout autant aux magistrats de se consacrer aux contentieux à forts volumes qu'aux contentieux considérés comme plus nobles et **qu'il était de ce fait nécessaire de laisser un temps suffisant consacré à la révision des dossiers préparés par l'aide à la décision**, afin que le magistrat puisse prendre une parfaite connaissance du dossier et déterminer la solution à apporter au litige.

Ils ont en outre insisté sur le fait que l'augmentation des entrées, bien qu'essentiellement due aux recours formés en matière de droit des étrangers et de contentieux sociaux, devait en priorité conduire à l'augmentation des effectifs de magistrats et de greffiers et, dans une moindre mesure seulement, à celle d'aides à la décision.

En ce qui concerne les pôles d'aide à la décision, vos représentants ont indiqué partager les recommandations émises par les rédacteurs de ce rapport (fixation d'objectifs clairs par le chef de juridiction, publicité de l'existence et du rôle du pôle, organisation d'un système transparent et cohérent de retour aux personnels d'aide à la décision sur leur travail...). Ils se sont toutefois étonnés de l'affirmation du rapport aux termes de laquelle il ne serait « ni naturel, ni souhaitable » d'affecter un magistrat à l'encadrement des pôles d'aide à la décision. En effet, à l'instar des autres corps issus de l'ENA, les magistrats ont vocation à encadrer d'autres personnes, y compris dans le cadre de leurs fonctions juridictionnelles. Vos représentants ont également rappelé la position du SJA en défaveur des « cabinets de juge », qui viserait à rompre avec la spécialisation des aides à la décision dans les contentieux de masse et à les attribuer de façon beaucoup plus générale aux magistrats. Cette organisation recèle en effet de nombreux pièges de nature à accentuer encore l'existence d'une justice à deux vitesses.

Vos représentants ont par ailleurs rappelé être fermement opposés à la suppression de la norme, qui ne constitue aucunement une conséquence logique de l'accroissement des effectifs d'aide à la décision. Ils ont, une fois encore, fait référence aux résultats particulièrement inquiétants des expérimentations menées à la matière, qui ont conduit à un épuisement des magistrats et à une augmentation de la charge de travail ressentie dans les juridictions concernées.

S'agissant des aspects de gestion des ressources humaines, vos représentants ont indiqué partager les recommandations du groupe de travail tendant à encourager le recrutement de personnels pérennes d'aide à la décision, à leur offrir une formation initiale et continue de qualité et à les intégrer davantage dans la vie de la communauté juridictionnelle. Ils ont enfin, comme l'ont d'ailleurs retenu les rédacteurs du rapport, rappelé leur opposition à la désignation de magistrats honoraires chargés de fonctions d'aide à la décision et souligné l'inutile ajout, avec les juristes assistants, d'une nouvelle catégorie d'aide à la décision.

b. Projet de décret téléprocédures

Le secrétaire général des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel a présenté aux membres du Conseil supérieur un projet de décret modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative relative à la communication électronique avec les parties.

Le projet est présenté pour simple information au CSTACAA dans la mesure où il n'affecte pas la compétence des juridictions administratives et qu'il n'apparaît pas, selon le gestionnaire, qu'il aurait une incidence significative sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux et cours.

Le projet vise notamment à fusionner et aligner les dispositions relatives à Télérecours et celles applicables à Télérecours citoyen. Une section unique du code de justice administrative devrait regrouper l'ensemble des dispositions applicables.

Le projet présenté au CSTACAA prévoit en outre, notamment :

- De clarifier et généraliser l'impossibilité pour les parties et les avocats de ne saisir la juridiction par voie électronique que par l'utilisation de télérecours ou télérecours citoyen, à l'exclusion des fax ou courriels²
- De supprimer la possibilité, dans télérecours, de produire l'ensemble des pièces jointes dans fichier unique : le principe devient « une pièce = un fichier », sous réserve de la notion de « série homogène » définie par la jurisprudence du Conseil d'Etat³ qui est maintenue, et d'étendre cette obligation aux défendeurs
- Pour télérecours et télérecours citoyen, de ne limiter la sanction de l'irrecevabilité en cas de méconnaissance des règles relatives à la communication électronique qu'aux seules pièces mal transmises
- D'exiger que les parties, sur télérecours (*c'était déjà le cas sur télérecours citoyen*) décrivent le libellé de leurs pièces « de manière suffisamment explicite »
- De supprimer la possibilité pour les parties inscrites dans télérecours ou télérecours citoyen de demander une copie papier de la décision, en coordination avec la mise en œuvre de l'*open data*

Vos représentants SJA ont regretté que le projet ne prévoise pas d'obligation, pour les parties inscrites dans télérecours, d'utiliser la numérotation automatique comme c'est le cas pour télérecours citoyen, la fonctionnalité étant utile et, sans doute, de nature à inciter les parties à mieux dénommer leurs productions.

Il a été indiqué que l'imposition du principe « une pièce = un fichier » et donc « une pièce = un signet » et l'extension de ces obligations aux défendeurs étaient une bonne nouvelle, vos représentants SJA ont néanmoins déploré que le gestionnaire ne souhaite pas revenir sur la jurisprudence dite « Sergent » s'agissant de l'intitulé des signets.

Nous avons également rappelé qu'avait été constatée, du fait de la facilité à communiquer des pièces et des mémoires, une tendance accrue de certaines parties à submerger les juridictions de mémoires longs et de pièces volumineuses dont l'intérêt pour la résolution du litige n'apparaît pas toujours parfaitement certain.

Enfin, vos représentants SJA ont rappelé que s'il a pu être jugé que, dans les contentieux sociaux, le défendeur n'est, à l'exception de l'obligation d'utiliser Télérecours, pas soumis aux obligations relatives à la communication électronique lorsqu'il transmet au tribunal le dossier du demandeur prévu à l'article [R. 772-8](#) du code de justice administrative, cet aménagement conduit certains défendeurs à communiquer ce dossier dans un état qui demande au magistrat – les greffes ne se chargeant plus de ces tâches – de reclasser cet élément du dossier avant de pouvoir le traiter.

² Une saisine par télécopie ou par message électronique adressée à l'adresse fonctionnelle de la juridiction resterait toujours possible (*CE 12 juillet 2017, n° 405263 Ministre de l'énergie c/ Legrand*), mais elle doit être régularisée par une saisine dans télérecours ou, pour les personnes privées non représentées, par l'envoi d'un original signé ou une saisine dans Télérecours citoyens.

³ Voir notamment CE, Sect, 5 octobre 2018, M. Sergent et autres, 418.233, aux T

c. Bilan du cycle préparatoire aux fonctions de chef de juridiction

Le secrétaire général adjoint a présenté un bilan du cycle préparatoire aux fonction de chef de juridiction.

Cette procédure a connu trois cycles :

- en 2017 avec 13 personnes sélectionnées sur 46 candidatures
- en 2018, avec 11 collègues retenus sur 36 candidatures
- en 2020 avec 12 retenus sur 50 candidats.

Plus des deux tiers des membres des viviers 2017 et 2018 ont été nommés aux fonctions de chef de juridiction ou de premier vice-président. Le vivier a contribué incontestablement à la féminisation des premières nominations aux fonctions de chef de juridiction mais également à un rajeunissement. Les deux prochaines années devant donner lieu à peu de mouvements à la tête des juridictions, le vivier des magistrats formés aux fonctions de chef de juridiction et non encore affectés à des emplois supérieurs est suffisant, excluant un cycle de préparation en 2021.

Vos représentants SJA ont, à titre préalable, salué la qualité du document de synthèse transmis aux membres du conseil supérieur.

Ils ont indiqué que cet outil, dont la création n'avait pas suscité d'opposition de leur part, tient ses promesses et ses principes.

Sur les principes, l'une des règles clés est que le cycle de préparation ne doit pas être un passage obligé (et liant le CSTACAA) pour l'exercice de fonctions de chef de juridiction.

Vos représentants ont souligné que ce principe était respecté mais ont insisté sur la nécessité qu'il en soit ainsi par la suite, toute limitation des pouvoirs du CSTA qui serait contraint par une condition préalable à la nomination qui ne relèverait pas de sa compétence n'étant évidemment pas acceptable.

Sur les promesses, vos représentants ont estimé qu'elles étaient tenues en termes de diversification des magistrats appelés à exercer des fonctions de chefs de juridiction. Cet outil a favorisé le recrutement de chefs de juridiction mieux formés aux techniques managériales, en accordant aux femmes une place plus importante et plus en adéquation avec leur taux de représentation au grade de président (37 % fin 2019). Le vivier participe également à la création d'un esprit de promotion et d'entraide entre les nouveaux chefs de juridictions.

Vos représentants ont indiqué que si ce dispositif doit être maintenu, des améliorations peuvent être apportées en ce qui concerne les conditions de sélection, son contenu et ses suites.

D'une part, sur la sélection, nous avons abordé la question du « panel » de présidents pouvant rejoindre le vivier et la nécessité de renforcer la transparence, ou du moins la clarté des critères qui président à la composition de chaque promotion. Nous avons insisté sur le rôle majeur que peuvent jouer les chefs de juridiction dans ce processus.

Vos représentants SJA ont, d'autre part, insisté pour que les prestataires extérieurs qui interviennent lors des formations délivrées aux magistrats qui suivent ce cycle de préparation soient mieux informés de l'organisation et du fonctionnement des juridictions administratives.

Enfin, nous avons évoqué la possibilité de compléter ce dispositif en mettant en place un système de mentorat pour accompagner les collègues lors de leurs prises de fonctions en qualité de chef de juridiction.

Le vice-président a indiqué que le CSTACAA ne serait pas consulté sur l'accès à ce qui a été qualifié « d'offre de formation » destinée à des magistrates et magistrats qui ne sont pas encore candidats à des fonctions de chefs de juridiction. Il a été également rappelé que les compétences du CSTACAA seraient pleinement respectées et que le vivier ne resterait ni un passage obligé ni une condition suffisante à l'accès aux fonctions de chef de juridiction.

d. Mise en cause des magistrats du tribunal administratif de Nice

Durant la période estivale, un avocat, conseiller d'Etat honoraire et ancien président du tribunal administratif de Nice, n'hésitant pas à se prévaloir de manière systématique desdites qualités, a cru pouvoir mettre en cause, dans la presse écrite, les magistrats du tribunal administratif de Nice, doutant publiquement de la capacité de nos collègues à traiter des référés durant les permanences estivales.

Vos représentants SJA, qui sont intervenus dès qu'ils ont été informés de cette initiative, ont apporté leur soutien aux magistrats du tribunal administratif de Nice via la cheffe de juridiction et le délégué syndical local.

Lors de la séance du CSTACAA, nous avons fait valoir le caractère inadmissible de ces propos, qui plus est tenus par un ancien magistrat, et fait part au vice-président et aux membres du conseil supérieur de notre stupéfaction et notre vif mécontentement.

e. Information sur les réintégrations

Le CSTACAA a été informé de la réintégration de M. Gilles Ricard, premier conseiller, au TA de Marseille.