

Entretien croisé entre Céline Parisot, présidente de l'USM et Olivier Di Candia, président de l'USMA



Céline PARISOT et Olivier DI CANDIA

Le 19 février dernier, Céline Parisot rencontrait Olivier Di Candia, président de l'Union Syndicale des Magistrats Administratifs, afin d'échanger sur plusieurs sujets d'actualité. Retour sur cet entretien croisé.

LE RECRUTEMENT ET LA FORMATION DES MAGISTRATS

Céline Parisot :

L'actualité est marquée par la remise du rapport Thiriez au Premier ministre. Il stigmatise le trop grand nombre de voies de recrutement dans la justice judiciaire. C'est une réalité, elles sont effectivement trop nombreuses et trop complexes, au point d'ailleurs que nombre de collègues ne les connaissent pas. Il y a quatre

concours et trois recrutements sur titre avec des formations différentes. Elles sont trop courtes pour les magistrats intégrés sur titre (articles 22 et 23 de l'ordonnance statutaire) et les lauréats du concours complémentaire, ce qui se solde par un taux d'échec élevé à l'issue du stage probatoire. Il est donc nécessaire de simplifier ces voies de recrutement.

Le rapport Thiriez propose de conserver le premier concours, assurant le recrutement direct d'étudiants. Pour les candi-

dates non étudiants, il y aurait deux voies d'accès : un recrutement sur titre qui serait confié à une formation du Conseil supérieur de la magistrature et un concours simplifié. Ce qui nous inquiète un peu avec un concours trop simplifié et commun, ce sont les compétences juridiques qui risqueraient d'être insuffisamment évaluées.

Olivier Di Candia : *Que pensez-vous des propositions du rapport Thiriez en matière de formation ?*

Céline Parisot :

Actuellement, la formation des magistrats issus du concours étudiants dure 31 mois, elle alterne entre des périodes à l'ENM, des stages en juridiction et hors juridiction. Le rapport propose qu'ils effectuent, avant leur entrée à l'ENM, une formation commune avec six autres écoles de la fonction publique d'une durée de six mois dont le contenu nous paraît totalement inadapté avec notamment une formation militaire. Les magistrats issus des deux autres voies de recrutement en seraient dispensés.

Olivier Di Candia :

Nous sommes également très dubitatifs sur cette formation militaire.

Dans la justice administrative, nous avons globalement un équilibre entre les différentes voies de recrutement plutôt judiciaires. Il y a d'abord l'ENA qui ne représente plus qu'environ 11,5 % des recrutements.

Initialement, ce devait être la principale voie d'accès à la magistrature administrative mais elle ne l'est plus.

La voie principale est désormais le concours (44 %). Il y a également le tour extérieur pour des candidats qui sont déjà

Entretien croisé entre Céline Parisot, présidente de l'USM et Olivier Di Candia, président de l'USMA

dans l'administration (de l'ordre de 15,5%) et la voie du détachement (environ 27,5 %). Enfin, nous avons une voie d'entrée pour les militaires mais ils sont très minoritaires. Dans l'ensemble, c'est assez équilibré.

Pour l'USMA, le concours direct est une voie d'accès à protéger parce que les candidats souhaitent devenir des magistrats avant tout, et non des « hauts fonctionnaires ».

Les magistrats administratifs sont 1200. Actuellement, nous avons des promotions de 80.

Céline Parisot : Comment voyez-vous les propositions du rapport Thiriez sur le recrutement des magistrats administratifs ?

Olivier Di Candia :

Pour les magistrats administratifs, les propositions Thiriez, si elles étaient adoptées, constitueraient un sérieux retour en arrière.

On aurait d'un côté les gens recrutés par la future École d'administration publique (se substituant à l'ENA) qui va regrouper à la fois les recrutements ENA, les tours extérieurs et les détachés et, de l'autre, le concours qui redeviendrait complémentaire alors qu'il venait juste de devenir direct. Symboliquement, c'est regrettable. Ça risque également de modifier les équilibres actuels de la sociologie du corps, c'est-à-dire un peu plus de gens ayant une culture administrative et un peu moins de membres ayant une culture juridictionnelle. Nous devons avoir avec les autres magistratures une vision commune de l'indépendance et de l'impartialité, avant de nous intéresser à la particularité de juger l'administration.

Certes, historiquement, le juge administratif est un juge qui comprend l'administration. C'est logique qu'il y ait un lien, notamment à l'entrée et pourquoi pas au cours de la carrière pour faire un ou deux allers-retours. Mais il faut éviter que ces allers-retours se multiplient et qu'on finisse par vivre au cœur de l'administration. Quand on rentre dans la juridiction administrative, c'est pour y faire carrière

et y rester. Le rapport Thiriez confond l'administratif et le juridictionnel sans se soucier des principes d'indépendance et d'impartialité. On ne les retrouve nulle part. C'est notre critique principale.

En revanche, ce rapport nous intéresse en ce qu'il propose de supprimer la possibilité d'accéder directement au Conseil d'État en sortie d'ENA. Actuellement, seuls deux membres du corps des TA et CAA accèdent chaque année au Conseil d'État. Nous souhaitons qu'ils soient beaucoup plus nombreux et que soit créé un corps juridictionnel unique.

LA GESTION DU CORPS ET L'INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE

Olivier Di Candia :

Notre principale revendication est cette unification des deux corps qui sont distincts dans la justice administrative puisque nous avons d'un côté le corps des conseillers d'État et, de l'autre, celui des magistrats des TA et CAA. Pourquoi ? Parce que l'ordre juridictionnel administratif ne sera pleinement abouti que lorsqu'il y aura au Conseil d'État une séparation plus complète entre la mission de juge suprême, assurée par la section du contentieux et celle de conseiller du Gouvernement, assurée par six sections administratives qui examinent les projets de loi. Il peut y avoir une passerelle, mais il faut clarifier cet aspect. Surtout, selon nous, il faut que tous ceux, de la première instance à la cassation, qui ont pour fonction de juger soient dans le même corps.

Le débat sur le port de la robe par les magistrats administratifs est un exemple parfait de ce problème. Nous venons de lancer un sondage auquel deux tiers des magistrats ont répondu. Ils sont majoritairement favorables au port de la robe (67 %) et à la prestation de serment (73 %) mais le Conseil d'État est réticent, avec l'idée que ce serait problématique en son sein du fait de sa dualité de missions. Il argue du principe d'unité de la juridiction administrative. Mais que peut bien signifier ce principe alors qu'il y a deux corps dans l'ordre juridictionnel ?

Olivier Di Candia : Comment accède-t-on à la Cour de cassation ?

Céline Parisot :

On peut accéder à la Cour de cassation à tous les grades : comme auditeurs (second grade), comme conseillers référendaires (avec une limite d'âge de 47 ans pour y accéder et une limite de durée dans ces fonctions de 10 ans) et comme conseillers « lourds » (hors hiérarchie). Surtout, le pouvoir de proposition dépend du CSM, qui entend les candidats utiles et choisit. Il y a cependant une unité du corps du fait de ces allers-retours entre Cour de cassation et juridictions du fond.

S'agissant de la gestion du corps et de l'indépendance de la justice, nous n'avons pas du tout les mêmes problématiques. Notre difficulté principale sur le plan de l'indépendance, c'est le statut du parquet. L'unité du corps est affirmée, on peut certes passer du siège au parquet et inversement mais on a toujours deux statuts différents, l'un pour le siège et l'autre pour le parquet.

Nous demandons une réforme à la fois constitutionnelle et organique qu'on ne voit pas aboutir. Il faut modifier le statut du parquet lui-même, mais également le rôle du Président de la République, revoir la composition du Conseil supérieur de la magistrature et surtout ses pouvoirs. *A minima*, nous demandons de voir aboutir la réforme constitutionnelle prévoyant l'alignement des compétences des formations siège et parquet du CSM.

Aujourd'hui, toutes les propositions de nomination au parquet sont faites par le Gouvernement qui a également le dernier mot. Pour les magistrats du siège c'est le CSM qui décide en dernière instance.

Pour la discipline, la situation est pire encore pour les parquetiers puisque c'est le ministre qui saisit le CSM, qui requiert par la voix du directeur des services judiciaires et qui rend la décision. Nous souhaitons également la suppression de la mutation dans l'intérêt du service qui est une sanction disciplinaire déguisée.

Olivier Di Candia :

On n'a pas beaucoup de difficultés d'in-

Entretien croisé entre Céline Parisot, présidente de l'USM et Olivier Di Candia, président de l'USMA

dépendance dans la juridiction administrative contrairement à ce qu'on pourrait croire à l'extérieur, compte tenu des liens que l'on a avec l'administration. En première instance et en appel, on a des liens distendus avec l'administration : on ne ressent jamais d'atteinte à notre indépendance. Vu de l'extérieur, j'ai l'impression qu'on a moins de problème sur ce plan que la justice judiciaire avec le parquet.

Nous, c'est l'impartialité et surtout l'apparence d'impartialité qui posent plus de difficultés. On le voit notamment dans le fait de nous inciter plus qu'auparavant à faire des allers-retours en administration.

Céline Parisot : Qu'en est-il de votre conseil supérieur ?

Olivier Di Candia :

Il s'agit du conseil supérieur des tribunaux administratifs (CSTA). En matière de carrière, il se prononce généralement sur proposition du secrétariat général.

Il faut bien comprendre que le Conseil d'État est à la fois l'organe suprême de l'ordre juridictionnel administratif (à travers la section du contentieux), le gestionnaire de la carrière des magistrats administratifs (à travers le secrétariat général) et enfin le gestionnaire du budget de l'ordre juridictionnel, ce qui offre beaucoup plus

d'autonomie que pour la justice judiciaire. Le CSTA ne répond pas aux canons de la justice indépendante et impartiale qui prévoient que les conseils supérieurs soient composés au moins à parité de représentants des magistrats. Il est composé de cinq représentants des magistrats, de cinq représentants de l'administration et de trois personnalités qualifiées qui votent encore peu dans un sens contraire à l'administration, même si elles sont bien plus à l'écoute des représentants des magistrats que par le passé.

Aujourd'hui, la composition du CSTA fait obstacle à ce que les magistrats puissent s'opposer à quoi que ce soit.

Nous souhaitons donc une modification de cette composition pour que les représentants des magistrats administratifs soient enfin majoritaires pour avoir une influence.

Céline Parisot :

Dans la justice judiciaire, les magistrats sont devenus minoritaires dans la composition du CSM en 2008 mais comme le Conseil siège de manière permanente, il y a peut-être plus de fluidité dans la communication entre membres extérieurs et non extérieurs ; les laïcs s'imprègnent des problématiques des magistrats. Il n'y a pas d'opposition entre magistrats et membres extérieurs. Cela étant, tous les standards

internationaux et européen commandent une majorité de magistrats dans la composition des conseils de justice.

Céline Parisot : Quelles sont les missions du CSTA ?

Olivier Di Candia :

Cinq membres du CSTA auditionnent et recrutent tous ceux qui n'accèdent pas à la magistrature administrative par le concours direct. Cela fonctionne très bien. En outre, le CSTA établit les tableaux d'avancement et listes d'aptitude, décide des mutations et donne un avis sur les lois et règlements ayant une incidence sur l'organisation et le fonctionnement des juridictions.

Fonction et grade allant de pair, la démographie fait qu'il est très difficile d'accéder au grade correspondant aux fonctions de président de chambre en TA. Les élus syndicaux au CSTA (enfin je pense que l'autre syndicat fonctionne ainsi) établissent une liste des magistrats susceptibles d'avoir une promotion, étant précisé qu'ils ont accès aux dossiers de tous les promouvables. À l'USMA, nous avons établi des critères objectifs sur la base desquels nous établissons cette liste : nous recherchons les profils de magistrats attentifs au bon fonctionnement de la collégialité, au bien-être au travail. Pour la première fois cette année, nous avons obtenu d'aller à une réunion préalable avec le service (c'est-à-dire le secrétariat général attaché au Conseil d'État – équivalent de la DSJ) au cours de laquelle nous discutons des critères mis en œuvre et nous comparons notre liste avec celle du service. En cas de divergence, nous sortons les dossiers administratifs des collègues pour nous faire expliquer les raisons pour lesquelles untel n'est pas proposé et inversement. C'est à ce prix-là qu'on peut gagner en indépendance. Ce système est récent, il n'existait pas il y a trois ans.

Céline Parisot :

Vous êtes beaucoup plus en avance que nous sur ce plan. Dans la justice judiciaire, chaque syndicat a une réunion avec la direction des services judiciaires avant la sortie de la transparence, qui régit les



Entretien croisé entre Céline Parisot, présidente de l'USM et Olivier Di Candia, président de l'USMA

mutations, où on fait valoir la situation des collègues qui le demandent. Ensuite, la direction des services judiciaires va présenter son projet devant le CSM. Le CSM n'a pas le dossier des magistrats à moins qu'il n'y ait des observations.

Olivier Di Candia : *Vous me parlez des mutations, est-ce pareil pour l'avancement ?*

Céline Parisot :

Il faut savoir que les mutations sont très nombreuses. Il y a plusieurs mouvements par an. Cette hyper-mobilité, comme la qualifie le CSM, a pu atteindre 20 % du corps dans les dernières années.

Pour l'avancement, nous avons une instance spécifique : la commission d'avancement. Elle est composée de magistrats dont dix, soit la moitié, sont élus par les magistrats de base, quatre sont des membres de droit (représentants de l'inspection générale de la justice, de la Cour de cassation et de la DSJ) et les autres sont des chefs de cours et conseillers Cour de cassation élus parmi leurs pairs.

Elle a trois rôles : le recrutement sur dossier des auditeurs et des magistrats, l'établissement du tableau d'avancement et les contestations d'évaluations. Elle rend un avis mais ne tranche pas puisque cela dépend de la juridiction administrative. Si la commission d'avancement fait droit à la contestation et si l'autorité hiérarchique ne suit pas l'avis de la commission, le magistrat peut exercer un recours devant le juge administratif.

Cette commission d'avancement est aujourd'hui menacée. Nous y sommes attachés car elle est composée principalement de représentants de magistrats de base, ce qui n'est pas le cas du CSM.

ÉVALUATION DE LA CHARGE DE TRAVAIL

Céline Parisot :

Dans la justice judiciaire, le nombre d'ETP (équivalent temps plein) n'est pas fixé de façon rationnelle.

Cette difficulté a été mise en avant lors de l'affaire Tony Peillon : on a découvert que les magistrats ne pouvaient pas faire face à leur charge de travail. C'est à cette occasion que l'ancien Président Sarkozy a déclaré que le juge d'application des peines en charge du suivi de Tony Peillon avait commis une faute et devait « payer ».

Le ministère a alors décidé de créer un groupe de travail sur la charge de travail, d'abord sur les JAP, l'idée étant de dire comment on quantifie un ETP normal de JAP, c'est-à-dire que peut faire un JAP de son 100 % de temps de travail ?

Le groupe s'est réuni et a défini une fourchette, selon le type de dossier, que le JAP était en mesure de gérer. Des groupes de travail ont été créés pour chaque fonction mais tous ne sont pas parvenus à un résultat, notamment le parquet.

En 2014, il y a eu un rapport d'étape avec des propositions et parfois un vote divergent des syndicats. Ce rapport n'a jamais été publié. Les réunions se sont arrêtées. Pendant des années, nous avons demandé la reprise de ce travail et sa mise à jour. Nos fonctions évoluant tout le temps, il faut que ce travail d'évaluation d'ETP soit permanent.

C'est le rapport de la Cour des comptes qui a relancé le débat et a permis la reprise des groupes de travail en 2019.

Aujourd'hui, le nombre de magistrats est réparti de façon artisanale à l'occasion de ce qui ressort lors des dialogues de gestion (dialogue entre la DSJ et les chefs de cour). De ce dialogue, sort la CLE (circulaire de localisation des emplois) qui varie très à la marge chaque année et qui est gelée depuis 2016. Tout ça n'est pas fondé sur un calcul rationnel.

Par conséquent, nous demandons que le travail de ces groupes soit finalisé. Surtout, on s'est aperçu que des référentiels de travail avaient été élaborés dans certaines cours après consultation des chefs de juridiction ce qui n'est pas satisfaisant.

Olivier Di Candia :

La charge de travail a explosé dans les juridictions administratives ces dernières

années. Il n'y a pas de négation de cette charge mais une tentative de la relativiser en laissant entendre qu'il s'agit surtout de l'ordre d'un ressenti ou d'un problème d'organisation. La question, c'est comment on protège les collègues de ce qui est insupportable.

Notre but est de parvenir à rendre les choses objectives. À l'USMA, on croit peu au rôle exclusivement protecteur de la norme. C'est une vision naïve.

La norme dans les TA c'est faire tant de dossiers par an. Le problème, c'est qu'on peut s'arranger avec cette norme (ce dossier est facile donc il vaut pour un demi au lieu d'un). La norme est un point de repère mais elle ne suffit plus à protéger les collègues qui sont soucieux et scrupuleux de la justice qu'ils rendent. On essaie de les encourager à relever le temps qu'ils passent à la préparation des dossiers car on peut faire la démonstration que la norme conduit à dépasser la durée légale du temps de travail.

Céline Parisot :

Dans la justice judiciaire, c'est compliqué de minuter le travail de cette façon parce que les tâches sont très hétérogènes. Le travail d'évaluation de la charge de travail est donc difficile mais pas impossible.

Notre option à l'USM, c'est de dire aux collègues arrêtez de faire tout ce qu'on vous demande au prix d'une dégradation de la qualité de la justice rendue. Nous avons donc proposé la démarche qualité il y a de nombreuses années : fonction par fonction, l'USM avait recensé des critères de qualité de la décision rendue desquels il ne fallait pas s'écarter mais dont les collègues faisaient fi par manque de temps. Par exemple, le juge des enfants doit prendre ses audiences avec un greffier ce qui n'est pas le cas d'une grande proportion d'entre eux, les audiences correctionnelles ne doivent pas durer plus de huit heures etc. Malheureusement, cela n'a pas marché.

Olivier Di Candia :

Je ne crois pas qu'on ait mordu à ce point sur la qualité dans la justice administrative mais nous avons mis le pied sur un

Entretien croisé entre Céline Parisot, présidente de l'USM et Olivier Di Candia, président de l'USMA

chemin sur lequel vous êtes depuis longtemps. Cela étant, les magistrats administratifs ne négocient pas avec la régularité de leurs propres décisions.

Céline Parisot :

À l'USM, nous ne demandons pas une norme mais un référentiel, quelque chose auquel on puisse se référer pour savoir si la charge de travail est décente ou pas. Ça ne doit pas être une norme parce que nos situations de travail et nos dossiers sont tellement variables qu'il est difficile de comparer. Cela n'a rien à voir d'être JLD à Bobigny et à Aurillac.

Olivier Di Candia :

À l'USMA, nous constatons parfois que c'est à cause de la norme que les collègues n'en peuvent plus.

C'est une norme fixe mais à géométrie variable qui va cependant toujours dans un sens d'alourdissement du travail des magistrats administratifs. Certains dossiers valent pour un demi au lieu d'un.

Notre objectif est de fixer un plafond permettant de conserver du sens et un équilibre dans nos vies professionnelles et privées. Il faut rendre les choses un peu objectives. Grosso modo, la norme des années 50, c'est de dire qu'on fait un dossier de contentieux administratif par jour. Quand on a 160 journées de disponibles dans l'année, ça fait 160 dossiers par an. Mais quand un chef de juridiction commence à dire que ce dossier vaut pour un demi, on est plutôt aujourd'hui autour de 200.

SUR LA CELLULE D'ÉCOUTE

Céline Parisot :

Un numéro vert a été mis en place il y a un peu plus de trois ans. Il s'agit d'assurer un soutien psychologique à des magistrats en souffrance sur le plan personnel et/ou professionnel. Ce numéro est accessible en principe 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24. Les appels sont reçus par des psychologues qui sont formés à la prise en charge des situations de risques psycho-sociaux et les appels sont complètement confi-

entiels. Nous demandons un bilan de ce dispositif.

Olivier Di Candia :

Nous avons obtenu qu'un système de ce type soit expérimenté chez nous mais avec une logique différente. Ce n'est pas externalisé et pas axé exclusivement sur le côté psycho-social. L'USMA soutient également un projet de coach interne. L'idée est de former à l'écoute, à la gestion des conflits et de déminer à temps, localement. Nous n'y sommes pas encore. Nous n'avons obtenu que la cellule d'écoute et encore sans charte de confidentialité. C'est problématique car les ressources humaines et la mission d'inspection sont dans la cellule. Nous craignons qu'il y ait très peu d'appels.

L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE

Céline Parisot :

La loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique a posé le principe d'une mise à disposition à titre gratuit de l'ensemble des décisions prononcées publiquement des ordres administratif et judiciaire, au sein d'une base de données publique librement exploitable.

L'USM s'était vivement opposée à la mise en place de l'*open data*, en l'absence de moyens supplémentaires, et s'était inquiétée du risque de divulgation et de croisement des données relatives à l'identité des magistrats.

Le projet de décret d'application qui nous a été présenté en début d'année a fait l'objet d'une contestation unanime des organisations syndicales des magistrats judiciaires et des fonctionnaires, il a d'ailleurs été rejeté en comité technique des services judiciaires. Il fait peser une responsabilité importante sur les magistrats et accroît leur charge de travail dans un contexte déjà extrêmement tendu.

Aucune évaluation de la charge de travail supplémentaire impliquée par ce projet de texte n'a été présentée et nous savons que les outils applicatifs ne seront pas développés avant plusieurs années.

Olivier Di Candia :

Ce projet de décret, qui concerne les juridictions administratives au même titre que les juridictions judiciaires, a été évoqué en CSTA ce matin. Compte-tenu du partage des voix, le CSTA n'a pas été en mesure de rendre un avis. L'USMA a la même position que l'USM, nous demandons le retrait de ce projet de décret. Il sera très difficile de prévenir le risque de ré-identification, raison pour laquelle cet aspect reste très vague dans les textes. Il est à craindre que, comme vous le dites, cette tâche n'incombe aux magistrats. Nous redoutons également que les juridictions n'y procèdent 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.

C'était l'objet du communiqué de presse que nous avons co-signé avec d'autres organisations syndicales (l'USM, le Syndicat des Juridictions Administratives, la CGT, l'UNSA-Services judiciaires, le Syndicat de la magistrature...) dans lequel nous demandons le retrait du projet de décret et la mise en place de groupes de travail sous l'égide des cours suprêmes, en lien avec la CNIL, afin d'établir un cadre pour la mise en place d'un *open data* respectueux des libertés fondamentales.

Nous sommes aussi très soucieux de l'indépendance des juges face au profilage, qui est un objectif affiché des sociétés exploitant des algorithmes comme Supra Legem, par exemple. Nous n'avons pas l'impression que le texte pénal censé nous en protéger soit très adapté.

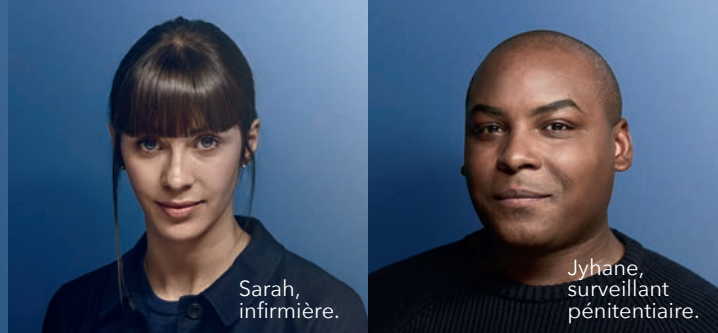
Enfin, ces algorithmes ne travaillent pas à analyser une règle de droit mais traitent des données estimées pertinentes pour prédire une solution, comme l'identité du juge par exemple. Or, ils vont suggérer des solutions, sous une forme statistique perçue comme fortement scientifique, voire même trancher certains conflits sur cette base. La règle de droit, comme mode de régulation des conflits, et sa lecture par des êtres humains vont être concurrencées. C'est fondamental et pas encore bien compris.

PLUS DE 3 MILLIONS DE SOCIÉTAIRES NOUS FONT CONFIANCE. ET POURQUOI PAS VOUS ?

9 SUR 10
SOCIÉTAIRES
SATISFAITS*
DE NOS SERVICES

Retrouvez nos offres sur gmf.fr

**GMF 1^{ER} ASSUREUR
DES AGENTS DU SERVICE PUBLIC**



ASSURÉMENT HUMAIN

GMF 1^{er} assureur des Agents du Service Public : selon une étude Kantar TNS de mars 2019.

*Selon une étude BVA de juillet 2018.

LA GARANTIE MUTUELLE DES FONCTIONNAIRES et employés de l'État et des services publics et assimilés - Société d'assurance mutuelle. Entreprise régie par le Code des assurances - 775 691 140 R.C.S. Nanterre - APE 6512Z - Siège social : 148 rue Anatole France - 92300 Levallois-Perret.

GMF ASSURANCES - Société anonyme au capital de 181 385 440 euros entièrement versé - Entreprise régie par le Code des assurances - R.C.S. Nanterre 398 972 901. Siège social : 148 rue Anatole France - 92300 Levallois-Perret.