



Syndicat de la juridiction  
administrative

**Audition par le Groupement d'intérêt public  
Institut des études et de la recherche  
sur le droit et la justice**

**Thème : « Identité professionnelle et collectifs de travail »**

**4 octobre 2022**

---

**Vos représentantes SJA :**

**Maguy Fullana (présidente)**

**Amélie Gavalda (trésorière)**

Dans le cadre du programme de travail pour l'année 2022, l'assemblée générale du groupement d'intérêt public (GIP) Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice (IERDJ) s'est attaché à la thématique « Identités professionnelles, pratiques et sens des métiers du droit et de la justice ». Parallèlement, l'Institut a conduit une réflexion interne, via un groupe de travail dédié, portant sur la transformation des métiers du droit et de la justice en examinant plus particulièrement les effets de l'accélération et de l'individualisation du travail.

Ce groupe de travail, constitué de professionnels du droit et de la justice mais aussi de chercheurs en sciences sociales, s'est donné pour mission d'entendre toute personne susceptible d'apporter un éclairage sur ces questions. Le SJA a été auditionné dans le cadre du groupe de travail dénommé « identités professionnelles » afin de contribuer à la réflexion menée sur les conditions et l'organisation de travail des professionnels du droit et de la justice.

La séance du mois d'octobre était tout particulièrement consacrée à la justice administrative. Vos représentantes ont évoqué deux sujets majeurs : l'identité du juge administratif, particulièrement dans le contexte de la réforme de la haute fonction publique, et la question des collectifs de travail.

\* \* \*

## **I. L'identité du juge administratif en question**

### *1.1 Une identité imparfaitement protégée*

Pour mémoire, les membres des TA et CAA (1 200 magistrats environ) appartiennent à un même corps auquel ils peuvent accéder par différentes voies (articles L. 233-2 et suivants du CJA), qui contribuent à la diversité et à la complémentarité des profils qui font la richesse du corps, à laquelle le SJA est attaché : recrutement par la voie de l'ex Ecole nationale d'administration devenue Institut national du service public (INSP), des concours de recrutement direct (externe et interne), du détachement et, enfin, par une nomination au tour extérieur.

Toutefois :

- L'existence et l'indépendance de la juridiction administrative ne sont garantis et définis que par les deux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République identifiés par le Conseil constitutionnel à l'occasion de ses décisions 80-119 DC du 22 juillet 1980 « Validation des actes administratifs » et 86-224 DC du 23 janvier 1987 « Conseil de la Concurrence ».

- Les magistrats de l'ordre administratif bénéficient ainsi d'un statut particulier qui garantit leur indépendance, en assurant notamment leur inamovibilité. En revanche, leur existence n'est pas protégée par le texte même de la Constitution, à la différence des magistrats de l'ordre judiciaire (articles 64, 65 et 66 de la Constitution du 4 octobre 1958).

- Les garanties essentielles attachées au statut de magistrat, comme l'inamovibilité, ne sont énoncées que par des dispositions législatives ordinaires, et les juges administratifs relèvent pour

le surplus du statut général de la fonction publique (avec des règles déontologiques propres, néanmoins qui sont rappelées par la Charte de déontologie et dont le respect est assuré par le collège de déontologie) et même, pour certains aspects statutaires en lien direct avec l'indépendance du juge tels que son évaluation et la détermination de sa rémunération, du simple pouvoir réglementaire.

- La fragilité statutaire trouve enfin sa traduction dans la gestion et le fonctionnement de la juridiction administrative, en ce qui concerne plus particulièrement le CSTA-CAA<sup>1</sup> (consulté pour les questions concernant les magistrats : mesures individuelles intéressant la carrière, avancement, discipline) dont la composition et le fonctionnement, en grande partie définis à partir du modèle des commissions administratives paritaires de droit commun, n'offrent pas, compte tenu en particulier du rôle prépondérant qu'y joue le gestionnaire, des garanties d'indépendance équivalentes à celles du CSM pour les juges judiciaires.

- L'ordre juridictionnel administratif n'est pas un corps unique : le Conseil d'État est composé de 300 membres qui n'ont pas le statut de magistrat administratif et qui relèvent d'un corps distinct de celui des magistrats des TA-CAA.

***Le SJA revendique à ce titre la création d'un statut constitutionnel de la juridiction administrative garantissant son existence, son indépendance et son champ de compétence ainsi que la création d'un corps unique de magistrats administratifs, régi par une loi organique commun aux magistrats siégeant dans les juridictions administratives de première instance, d'appel ou de cassation. Il réclame également la création d'un Conseil supérieur de la juridiction administrative indépendant, composé en majorité de magistrat(e)s ou a minima paritaire et bénéficiant de l'autonomie financière.***

### *1.2 Une identité interrogée par la réforme de la haute fonction publique<sup>2</sup>*

Pour rappel, la première table ronde du colloque organisé à l'occasion des 50 ans du SJA le 30 septembre 2022 (composée de magistrats administratifs, judiciaires et financiers ainsi que des sociologues et universitaires) portait précisément sur la thématique suivante : **« Réforme de la haute fonction publique : l'identité du juge en question »**.

Cette identité a été mise à l'épreuve dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique.

Dans le contexte de cette réforme, le SJA a rappelé que les magistrats administratifs étaient des hauts fonctionnaires mais pas comme les autres du fait de l'exercice de fonctions juridictionnelles, et qu'en particulier, nos garanties d'indépendance devaient préservées.

---

<sup>1</sup> Présidé par le vice-président du Conseil d'Etat et comprenant 13 membres dont 5 représentants élus du corps des TA et CAA et 3 personnalités qualifiées, nommées respectivement par le Président de la République et par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

<sup>2</sup> [Ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat](#)

Pour autant, le maintien du rattachement à la haute fonction publique a été revendiqué, pour des raisons tenant à la préservation du lien avec la juridiction suprême (membres du Conseil d'Etat) et d'attractivité, qui passent notamment par le maintien d'une voie de recrutement commune, celle de l'ENA / INSP.

Les magistrats administratifs sont dotés d'une identité forte et différente des magistrats judiciaires. Le SJA est en effet attaché à la conservation de l'autonomie et de la spécificité de la justice administrative dont la fonction est de juger l'administration, en prenant en compte les impératifs d'intérêt général et en les conciliant par exemple avec la protection des droits et libertés fondamentaux.

Du fait des garanties statutaires qu'implique l'exercice des fonctions juridictionnelles, les magistrats administratifs ont échappé à la logique de suppression des corps et de « fonctionnalisation » de la haute fonction publique (création d'un corps « fourre-tout » des administrateurs de l'Etat avec suppression des corps par exemple préfectoral ou des ambassadeurs qui obéissaient à une logique d'identité professionnelle forte). De ce point de vue, fort heureusement, notre identité propre reste préservée.

Néanmoins, cette réforme soulève plusieurs séries de difficultés.

Si l'on s'en tient aux questions qui concernent directement notre identité, la première série de difficultés concerne l'obligation de mobilité :

- Les élèves issus de l'INSP qui ne justifieront pas de 4 années d'expérience dans le public ou le privé devront accomplir d'abord, et donc avant d'exercer le métier de magistrat, une mobilité dans le corps des administrateurs de l'Etat ;
- La double obligation de mobilité et notamment la première obligation au grade de conseiller, structurellement court, impliquera un départ rapide du corps alors que l'acquisition des connaissances nécessaire et de manière générale la formation en qualité de magistrat nécessite un temps long ;
- Le SJA est par principe ouvert à la mobilité et considère qu'un passage dans l'administration avant et/ou après dans le corps ne prive pas les magistrats de leur indépendance et de leur impartialité. Or, dans le cadre de la réforme, le discours porté est d'encourager les allers-retours dans l'administration, ce qui pose des problèmes du point de vue des apparences.

Compte tenu de ce point comme de la faiblesse des débouchés en province et alors que de nombreux collègues justifient, déjà avant leur entrée dans le corps, d'une expérience conséquente dans l'administration, le SJA prône, outre un aménagement de l'ordonnance, l'ouverture vers d'autres environnements professionnels et pas seulement vers l'administration : secteur privé, tiers secteur, avocature, autres corps juridictionnels, les conflits d'intérêt étant réglés par des règles d'incompatibilité ou de départ.

Du point de vue de l'unité de la justice administrative :

- Les magistrats administratifs ont été exclus de l'accès aux fonctions d'auditeur au Conseil d'Etat (décret n° 2021-1216 du 22 septembre 2021 fixant la liste des corps et cadres d'emplois dont les membres peuvent être nommés auditeurs au Conseil d'Etat et à la Cour des comptes, afin d'y intégrer les corps juridictionnels).
- Les magistrats administratifs n'ont que très peu accès à la juridiction administrative suprême, par la voie du tour extérieur uniquement au grade de maître des requêtes (à raison de 2 magistrats par an minimum) et ponctuellement au grade de conseiller d'Etat. L'accès en détachement est juridiquement ouvert mais reste culturellement fermé, même si l'ancien Vice-président du Conseil d'Etat tout comme le nouveau se sont déclarés ouverts au recrutement de magistrats administratifs par voie.
- Le maintien du recrutement des juges administratifs à la sortie de l'INSP, en complément des autres voies de recrutement, a été maintenu mais les lauréats de l'ensemble des voies de recrutement ne bénéficient pas de la formation « tronc commun aux écoles de service public » dispensé par l'INSP.

***Le SJA est attaché à la double casquette magistrat ET haut fonctionnaire ainsi qu'à la préservation de l'identité professionnelle du juge administratif, de sa déontologie et de l'unité de la justice administrative.***

### 1.3 Une identité en quête de solennité

La préservation de la spécificité et de la solennité de l'acte de juger contribue également à renforcer l'unité et l'identité de la justice administrative tout en marquant son indépendance et son impartialité.

- Les magistrats administratifs sont historiquement des hauts fonctionnaires investis de missions juridictionnelles et se distinguent de leurs homologues judiciaires.
- Les magistrats administratifs ne portent pas la robe et ne prêtent pas serment lors de leur entrée en fonctions mais se montrent de plus en plus favorables à un renforcement de la solennité de l'acte de juger, afin d'asseoir une identité commune au sein de la juridiction administrative ainsi que vis-à-vis du public extérieur.
- La réforme de la haute fonction publique a mis en évidence le besoin d'une réaffirmation de la spécificité des fonctions juridictionnelles par rapport aux fonctions exercées par les autres corps de la haute fonction publique ainsi que la nécessité de marquer une distanciation symbolique avec l'administration (mise en place d'audiences d'installation, prestation de serment, port d'un costume d'audience).

Un groupe de travail dédié à la solennité a été créé et à la suite de son rapport, des audiences d'installation sont désormais prévus pour les magistrats qui rejoignent une nouvelle juridiction (primo-affectation, mutation, nouvelle affectation à l'issue d'une promotion, réintégration etc.).

*Le [Congrès syndical du SJA](#), organisé à l'automne 2021, s'est prononcé en faveur du port d'un costume d'audience et de la prestation du serment mais pour les trois niveaux de juridiction afin de préserver l'unité de la justice administrative et de garantir la lisibilité de cette justice pour le justiciable. Par ailleurs, le SJA estime qu'une attention particulière doit être portée aux lieux de justice et est totalement opposé au développement des visio-audiences (hors circonstances exceptionnelles telle que la crise sanitaire ou l'outre-mer).*

## **II. Les collectifs de travail au sein de la juridiction administrative**

### *2.1 Un collectif juridictionnel à l'épreuve de l'individualisation des méthodes de travail*

Le mode d'organisation dans les TA et les CAA conduit à ce que mes magistrats administratifs affectés au sein d'une formation collégiale (1 président, 2 ou 3 rapporteurs, 1 rapporteur public) alternent des périodes de travail solitaire et des temps de collégialité.

- Les magistrats administratifs bénéficient d'une grande autonomie dans l'organisation de leur temps de travail, entre les différentes phases de travail collégial (séances d'instruction et audiences). S'ils travaillent souvent « en solo » pour préparer leurs dossiers, c'est aussi parfois « en silo », sans se concerter avec leurs collègues, ce qui peut déboucher à des tensions, voire même à des risques psychosociaux.

- La charge de travail des magistrats administratifs demeure à un niveau particulièrement élevé, ce qui est d'autant plus préoccupant dans un contexte d'extension des compétences du juge administratif et de complexification de son office (effectifs insuffisants, dégradation des conditions de travail et du bien-être au travail, augmentation structurelle des entrées contentieuses, multiplication des procédures dérogatoires, complexification des contentieux, multiplication des outils de « tri ») et conduit à une perte de sens du métier.

- La pression statistique de même que l'objectif de productivité, sans égard pour la qualité de la justice rendue, contribuent à l'individualisation des méthodes de travail et nuisent à la cohésion et à l'esprit d'équipe (évaluation de la performance individuelle, part variable).

- Le télétravail et la dématérialisation des procédures ont accéléré l'individualisation des méthodes de travail des magistrats administratifs (téléchargement et impression des dossiers sur Télérecours) et conduisent à distendre les liens au sein du collectif de travail que ce soit entre les magistrat(e)s ou avec les agent(e)s de greffes.

- La crise sanitaire a parachevé un mouvement de « désertification » des juridictions de nature à peser sur le collectif juridictionnel et sa cohésion. Les résultats du baromètre social 2021 ont mis en évidence que 39 % des magistrats ont déclaré se sentir isolés « souvent » ou « toujours ». Le sondage réalisé auprès des adhérents du SJA révèle également que 75 % des répondants déclarent constater une « désertification » de leur juridiction et près de 80 % d'entre eux la déplorent.

**Face à ces constats, la juridiction administrative cherche des solutions et le SJA se mobilise pour proposer des pistes de réflexion, des solutions et mettre en place des campagnes de sensibilisation. S'agissant en particulier de la charge de travail, un groupe de travail a été constitué au sein du CSTA et a démarré ses travaux en septembre. Une table ronde consacrée à l'exercice du métier de magistrat à l'heure de la performance statistique a été organisée dans le cadre du colloque « Quel juge administratif demain ? ».**

## 2.2 Un collectif juridictionnel à repenser

Améliorer la qualité de vie au travail et renforcer le sentiment d'appartenance à un collectif juridictionnel ne relèvent pas uniquement du niveau local : des actions doivent également être menées au niveau national. Plusieurs leviers existent afin de développer le sentiment d'appartenance à une communauté de travail.

**Le SJA a, dans le cadre de son plan de sensibilisation relatif à la charge de travail lancé en 2022, abordé la question de la norme et du collectif juridictionnel (épisodes 2 et 3). La réunion de dialogue social organisée au mois de janvier 2022 a été consacrée à la « Qualité de vie au travail » et le SJA a été auditionné par un groupe de travail constitué au sein du Conseil d'Etat sur l'avenir des greffes : dans ces cadres, diverses propositions ont été faites pour améliorer le collectif de travail (cf. notre [plan de sensibilisation](#) et notre [contribution à la réunion de dialogue social](#)). Outre le plan de sensibilisation sur la charge de travail évoqué ci avant, le SJA a formulé plusieurs propositions. Nous en listons ici les principales :**

### a. Au niveau de la juridiction

- Faciliter la présence en juridiction notamment en cas d'affectation non librement choisie, faciliter le rapprochement géographique, améliorer le confort et les conditions de travail, ne pas encourager une dématérialisation excessive des échanges et des relations professionnelles, veiller à la qualité (ou à l'existence) de lieux de convivialité et de restauration
- Impliquer les magistrats dans la vie de la juridiction et développer les moments de convivialité : amélioration de la communication au sein des juridictions et à la diffusion de l'information ; assurer la mise en œuvre effective des projets de juridiction ; veiller à une meilleure concertation dans le cadre des assemblées générales, favoriser les échanges et les initiatives inter-chambres associant les différents personnels de la juridiction, améliorer l'accueil des nouveaux arrivants (organisation d'audiences d'installation, en vigueur depuis la rentrée 2022).
- Promouvoir une culture managériale davantage orientée vers la qualité de vie au travail et d'une culture de la solidarité : formation, prise en compte accrue des qualités humaines et relationnelles dans la sélection et l'évaluation des président(e)s de chambre et des chef(fes) de juridiction.

### b. Développer le sentiment d'appartenance à une communauté de travail au-delà de la seule juridiction d'affectation

- Le développement des échanges et la connaissance mutuelle entre magistrats au niveau du ressort des cours administratives d'appel, par l'organisation de journées de rencontre et la mise

en place de médias communs ou la mise en réseau de l'intranet des juridictions (pour relayer les décisions de justice importantes, par exemple).

- La formation constitue également un moteur pour le collectif juridictionnel dès lors qu'elle permet de favoriser les échanges entre collègues, avec les personnels des greffes, mais aussi avec les membres du Conseil d'Etat (formations en commun sur certains sujets, journées d'études ou de rencontre).

- Le développement de la politique sociale, via le Conseil d'action sociale (création d'associations au sein des juridictions, chargées d'organiser des sorties sportives et culturelles, par exemple) mérite également d'être exploité.

- Le respect du droit au repos et des droits liés à la santé ou à la parentalité (pose des congés maladie, maternité, paternité...), nécessitant que les magistrats adaptent leur charge de travail à leur temps de travail et non l'inverse, y compris lorsqu'ils bénéficient d'un temps partiel.

Dans ce cadre, la mise en œuvre du protocole relatif à l'égalité professionnelle devrait permettre d'obtenir des avancées concrètes mais le respect du droit au repos suppose aussi la mise en place d'une organisation au niveau local permettant de tenir compte de ces droits (ce qui n'est pas toujours évident particulièrement pour les président(e)s de chambre, les magistrat(e)s chargé(e)s des fonctions de rapporteur public ou de juge des référés et suppose un véritable accompagnement du gestionnaire).

Enfin, un travail d'audit est en cours sur le fonctionnement des cellules RPS et discriminations et violences sexuelles. Il apparaît en effet nécessaire de mieux prévenir et traiter les situations difficiles ou conflictuelles au sein d'une chambre ou d'une juridiction, en identifiant le cas échéant ce qui relève de problèmes de nature systémique dans le corps et dans l'organisation et/ou le fonctionnement des juridictions, ainsi que les cas de harcèlement moral ou sexuel qui sont tous de nature à peser sur les collectifs de travail.