



**Contribution auprès de Madame la rapporteure du projet de
loi de transformation de la fonction publique
19 avril 2019**

Le rappel de revendications traditionnelles du SJA (I.) précèdera l'étude plus particulière d'articles du projet de loi susceptibles d'avoir des conséquences sur l'organisation et le fonctionnement des juridictions administratives (II.)

I. L'insuffisante consécration du statut du juge administratif

La remise en cause de la légitimité d'une juridiction administrative distincte est récurrente, et a pu se manifester lors de la mise en œuvre du contrôle de la légalité des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence, puis et très récemment à l'occasion de l'examen de la loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations.

Ces critiques soulignent le manque supposé d'indépendance du juge administratif vis-à-vis du pouvoir exécutif, et le fait que, contrairement au juge judiciaire, gardien de la liberté individuelle aux termes de l'article 66 de la Constitution, le juge administratif n'aurait pas de légitimité à connaître des litiges mettant en jeu l'exercice des libertés fondamentales et qu'il serait moins enclin à garantir nos concitoyens contre les agissements de l'administration.

Si ces remises en cause témoignent d'une méconnaissance du fonctionnement des juridictions administratives, elles révèlent néanmoins les difficultés croissantes que pose l'organisation actuelle de la juridiction administrative en France. Et ces difficultés ne peuvent plus être ignorées alors que l'on constate, à l'occasion des réformes successives, notamment tendant à renforcer la sécurité des citoyens, le rôle sans cesse croissant de la juridiction administrative, dans le contrôle de la légalité de l'action de l'administration.

Or, les fondements constitutionnels garantissant son exercice et son indépendance sont fragiles puisque l'indépendance et le domaine de compétence du juge administratif ne sont définis que par deux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République identifiés comme tels par le Conseil constitutionnel en 1980 et 1987. Alors même que la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a créé l'article 71-1 de la Constitution pour garantir l'existence du Défenseur des droits et a également créé dans ce but un nouvel article 47-2 consacrant l'existence et le rôle de la Cour des comptes, l'ordre juridictionnel administratif est le seul à voir son rôle constitutionnel et les garanties, notamment d'indépendance, qui y sont attachées, uniquement protégés par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

A la différence de la majorité des Etats européens dotés d'un ordre juridictionnel administratif, notamment l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie, l'Espagne... ce défaut d'inscription de la juridiction administrative dans la lettre même de la Constitution fragilise par lui-même sa légitimité.

C'est pourquoi le Syndicat de la juridiction administrative, organisation professionnelle des magistrats administratifs, promeut la définition d'un véritable statut constitutionnel de la juridiction administrative, se traduisant par l'insertion au titre VIII de la Constitution de dispositions garantissant l'existence, le champ de compétence et les principes fondamentaux régissant la juridiction administrative ainsi que les garanties aux magistrats, dont le statut devrait, en outre, relever, en vertu de ces dispositions, d'une loi organique.

En effet, alors que les juges judiciaires relèvent pour leur part d'un statut fixé par une loi organique, comme le prévoit l'article 64 de la Constitution, la détermination du statut des magistrats administratifs et, en premier lieu, les garanties essentielles attachées au statut de magistrat, comme l'inamovibilité, n'est fixée que par des dispositions législatives ordinaires inscrites au code de justice administrative, et pour le surplus par le statut général de la fonction publique. Des éléments essentiels de ce statut concourant à la garantie de l'indépendance du magistrat administratif, savoir les modalités de son évaluation et, de sa rémunération, sont par ailleurs partiellement régis par des textes de nature réglementaire.

Enfin, en ce qui concerne le fonctionnement de la juridiction administrative, et à la différence des garanties d'indépendance fortes qu'offre le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) aux magistrats judiciaires, le rôle du Conseil supérieur des TA et CAA (CSTACAA), en raison de sa composition non paritaire mais également de son fonctionnement, présente des garanties d'indépendance bien moindres en termes de nomination et de gestion des carrières des magistrats ainsi que d'examen des textes intéressant le fonctionnement de la juridiction.

Surtout, et c'est une situation unique, le juge des actes réglementaires et des décisions individuelles intéressant la carrière et le statut des magistrats administratifs est le Conseil d'Etat, qui est donc à la fois juge et gestionnaire de cette juridiction.

Une reconnaissance constitutionnelle de l'existence et du rôle de la juridiction administrative, s'accompagnant du renforcement des garanties statutaires des magistrats et de l'établissement d'une instance collégiale de gestion de la juridiction administrative paritaire et indépendante du gestionnaire des juridictions administratives, est seule de nature à parachever

un élément majeur du fonctionnement de l'Etat de droit, et à aligner l'état du droit constitutionnel français sur la majorité des pratiques constitutionnelles de ses partenaires de l'Union européenne dotés d'une juridiction administrative.

Cette consécration est incontournable désormais pour contribuer à résoudre les difficultés structurelles évoquées, et l'organisation de la juridiction administrative doit être prévue par une loi organique, seule à même de constituer une garantie supplémentaire d'immunité, et de la doter des mêmes garanties constitutionnelles que celles offertes aux magistrats judiciaires, en détachant définitivement les magistrats administratifs du statut, insuffisamment protecteur de la fonction publique, et en créant un conseil supérieur de la magistrature administrative .

II. Le projet de loi de transformation de la fonction publique et le juge administratif

II.1. Les instances de représentation du personnel

L'article 3 du projet de loi procède à la fusion, dans la fonction publique de l'État, des comités techniques et des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail au sein de « comités sociaux ». Cette disposition est susceptible de concerner directement la juridiction administrative, dont le dialogue social institutionnel connaît des modalités particulières.

En l'état actuel du droit, les agents de greffe des juridictions administratives (qui relèvent du ministère de l'intérieur) sont représentés au sein d'un **comité technique** (CT) spécial créé¹ sur le fondement de [l'article 9 du décret du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État](#). Les agents de greffe sont également représentés au sein d'un **comité d'hygiène**, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) spécial des tribunaux administratifs (TA) et des cours administratives d'appel (CAA), créé² sur le fondement du chapitre 1^{er} du [décret du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique](#). Ce CHSCT comporte également des représentants des magistrats administratifs qui siègent aux côtés des représentants des agents de greffe.

S'agissant des magistrats administratifs, pour tenir compte du principe fondamental reconnu par les lois de la République consacrant leur indépendance, ils ne sont pas représentés dans un comité technique mais au sein du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, dont les [attributions sont prévues au sein des dispositions statutaires du code de justice administrative](#) et qui regroupent, en schématisant, celles d'un comité technique et d'une commission administrative paritaire tout en disposant d'un pouvoir propre de décision qui ne se limite plus à l'émission d'un avis (notamment pouvoir disciplinaire).

Si le projet de loi est adopté en l'état, il serait susceptible de conduire à une fusion forcée du CT des greffes et du CHSCT des TA et CAA, **en écartant potentiellement les magistrats administratifs d'une instance chargée en tout ou partie de la question de la santé, de l'hygiène et de la sécurité au travail.**

Sans doute un amendement à l'article 15 permettrait-il de prévoir des possibilités de dérogation par décret pour tenir compte des organisations spécifiques de représentation des magistrats et agents de l'ordre administratif de juridiction.

¹ Cf [l'arrêté du 1^{er} décembre 2009 modifié](#)

² Cf [l'arrêté du 13 août 2015 modifié](#)

II.2. Une nécessaire précision du champ d'application du compte personnel de formation

En l'état actuel des textes, le Conseil d'Etat en sa qualité de gestionnaire du corps des magistrats administratifs, considère que l'article [R. 233-16 du code de justice administrative](#), qui dispose : « *Au cours de leur carrière, les magistrats ont droit à une décharge d'activité à raison des journées de formation suivies, dans une limite de cinq jours par période allant du 1er septembre au 31 août* », fait obstacle à l'application des dispositions relatives au compte personnel de formation (CPF).

Le SJA suggère que l'article 21 de la loi soit amendé pour préciser que les dispositions relatives au CPF sont applicables aux magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.