



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ

**Commission d'enquête sur les obstacles à  
l'indépendance du pouvoir judiciaire**

Paris, le 09/06/2020

**Audition du Syndicat de la juridiction administrative (SJA) et de l'Union syndicale des magistrats administratifs (USMA)**

*Le jeudi 18 juin, à 11 heures*

**Garanties statutaires et disciplinaires**

1. *Quel regard portez-vous sur l'existence de deux corps distincts au sein de la juridiction administrative ?*

La coexistence de deux corps distincts, qui résulte de l'histoire de la construction de la juridiction administrative, a notamment pour effet de créer une méconnaissance réciproque des conditions d'exercice d'un métier pourtant en principe unique.

Le SJA a depuis plusieurs années pour objectif la création d'un corps unique, réunissant les magistrats administratifs et les membres du Conseil d'État, pour des motifs qui tiennent en particulier à la nécessaire cohésion de l'ensemble des degrés de juridiction de la justice administrative. En effet, et par exception au sein des États du Conseil de l'Europe, l'accès aux fonctions de juge de cassation est fermé aux magistrats administratifs, la promotion de certains d'entre eux au tour extérieur, soit au grade de maître des requêtes, soit au grade de conseiller d'État, ne pouvant constituer à nos yeux une réponse satisfaisante à ce cloisonnement.

Cet accès, très réduit en volume, implique en effet un changement de carrière, et une intégration au Conseil d'État avec notamment la participation aux activités administratives de cette institution.

2. *Des sanctions disciplinaires ont-elles déjà été prises à la suite de comportements portant atteinte au principe d'indépendance des membres du Conseil d'État ou des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ?*

Le SJA ne peut apporter de réponse en ce qui concerne les membres du Conseil d'État qui relèvent, pour ce qui concerne la discipline, d'une procédure différente de celle applicable aux magistrats administratifs.

S'agissant des magistrats, l'ordonnance n° 2016-1366 du 13 octobre 2016 portant dispositions statutaires concernant les magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel a, en matière disciplinaire, conféré au Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (CSTACAA) la qualité de juridiction administrative spécialisée chargée de prononcer les sanctions disciplinaires des deuxième, troisième et quatrième groupes à l'encontre des magistrats administratifs. Depuis l'entrée en vigueur de cette réforme, le

CSTACAA ne s'est jamais réuni en formation disciplinaire.

La même ordonnance a en revanche prévu, s'agissant des sanctions du premier groupe, la compétence du seul vice-président du Conseil d'État pour infliger ces sanctions, en supprimant l'avis du CSTACAA qui était auparavant requis. Si des sanctions relevant de ce groupe ont pu être prononcées depuis 2016, elles ne concernaient pas à notre connaissance des comportements portant atteinte à l'indépendance.

Une procédure disciplinaire a été engagée en 2005 à l'encontre d'une vice-présidente de tribunal administratif, parallèlement à une enquête diligentée à l'initiative du parquet, cette dernière ayant commis des manquements répétés à son devoir d'impartialité au bénéfice de son frère, entrepreneur de travaux publics établi dans le ressort du tribunal où elle siégeait. Il s'agit à notre connaissance du cas le plus proche de la sanction d'un manquement aux devoirs du magistrat attachés à son indépendance.

### **Recrutement et carrière**

3. *Pensez-vous que les propositions formulées par M. Frédéric Thiriez constituent un risque ou au contraire une chance pour l'indépendance des membres du Conseil d'État ainsi que des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ?*

Le SJA estime que, si les réflexions de la mission présidée par M. Thiriez peuvent avoir une incidence bienvenue sur la démocratisation de l'accès aux emplois de la haute fonction publique et des magistratures, elles n'emportent pas, en revanche, de conséquences immédiates sur l'indépendance des magistrats administratifs. Le recrutement par des concours communs à d'autres missions de service public que les missions juridictionnelles n'est pas incompatible avec l'indépendance des magistrats administratifs, dont ils sont investis lors de leur nomination en cette qualité. Il en va de même pour la formation initiale, la formation par l'École nationale d'administration ou le concours direct n'est selon nous pas incompatible, dans un cas comme dans l'autre, avec le principe d'indépendance du magistrat. L'indépendance relève plutôt d'une autre problématique, plus structurelle : la nécessité d'une consécration constitutionnelle de la juridiction administrative dans son ensemble ainsi que l'octroi de garanties statutaires aux magistrats qui la composent.

En revanche, le SJA s'inquiète vivement de la place que la mission présidée par M. Thiriez propose d'accorder au passage par une « école de guerre » pour la nomination aux emplois supérieurs du corps, et notamment de chefs de juridiction.

Les dispositifs permettant de garantir le principe d'indépendance trouvent, en matière de nomination aux emplois supérieurs, une expression particulière dans le rôle du CSTACAA qui, dans le cadre de ses compétences actuelles, émet des avis sur toutes les questions intéressant la carrière individuelle des magistrats et, s'agissant de la nomination des présidents des tribunaux administratifs, un avis conforme. Le SJA est particulièrement attaché au maintien des prérogatives du CSTACAA, qui joue le rôle de garant de l'indépendance de la justice administrative, et se

montrerait très défavorable à tout projet de réforme du déroulement des carrières qui réduirait le rôle et les pouvoirs de cette instance. Il nous semble particulièrement nécessaire de préserver le rôle du CSTACAA en ne lui imposant pas, en droit ou en fait, le choix de candidats qui seraient passés par cette « école de guerre ».

Il existe à l'heure actuelle un « cycle de formation aux fonctions de chef de juridiction », dont le SJA suggère qu'il soit renforcé, sans préjudice de l'organisation d'échanges entre ce cycle et l'« école de guerre », afin de répondre aux objectifs de la réforme tout en préservant l'indépendance de la juridiction administrative.

4. *La possibilité de nomination au tour extérieur au Conseil d'État est-elle compatible avec l'indépendance de ses membres ?*

Nous estimons que le tour extérieur (qui existe également pour les magistrats administratifs, pour les magistrats financiers et, sous d'autres formes, pour les magistrats judiciaires) n'est pas, en lui-même, incompatible avec l'indépendance de ses membres. Il incombe en revanche au législateur de déterminer si cette voie de recrutement devrait être entourée de garanties supplémentaires permettant d'apprécier la compétence des intéressés avant leur nomination et de prévenir l'existence de conflits d'intérêts potentiels.

5. *Les modalités de carrière des membres de la juridiction administrative, en particulier les allers-retours dans l'administration active, permettent-elles une véritable indépendance ?*

Dans leur très grande majorité, les magistrats administratifs n'effectuent pas d'« allers-retours » dans l'administration active, mais se limitent au cours de leur carrière à l'exercice de fonctions hors de leur corps d'origine, dans le cadre de la mobilité statutaire qui s'impose à l'ensemble des corps recrutés par la voie de l'ENA. Il faut préciser que nombre de magistrats, notamment ceux établis en province et qui n'ont que peu de perspectives de trouver un poste de mobilité en région, sont réputés, comme le permet une disposition dérogatoire du code de justice administrative, remplir leur obligation de mobilité, pour ce qui concerne leur carrière dans la juridiction administrative, par l'exercice de fonctions juridictionnelles en cour administrative d'appel pendant une période de trois années.

Sur le fond, tant les incompatibilités légales, qui interdisent à un magistrat ayant exercé des fonctions de direction dans une collectivité territoriale ou dans le corps préfectoral de siéger au sein de la juridiction dans le ressort de laquelle il a exercé ces fonctions, que la règle, systématiquement respectée, du déport, sur une affaire en particulier lorsque le magistrat a pu en connaître à un autre titre ou sur des catégories d'affaires compte tenu des fonctions précédemment exercées, garantissent que la juridiction et le magistrat intéressé travaillent en toute indépendance.

En outre, il ne faut pas méconnaître l'utilité pour un magistrat administratif d'avoir eu au cours de sa carrière l'occasion de porter, de l'intérieur, un regard direct sur le fonctionnement de

l'administration active. En effet, la connaissance de l'administration, qui n'implique ni complaisance ni connivence, met le magistrat administratif ainsi éclairé en mesure de mieux exercer son contrôle sur l'activité de l'administration.

6. *Pensez-vous que le passage par l'administration centrale ou par un cabinet ministériel soit un accélérateur de carrière ?*

Non. D'une part, très peu de magistrats administratifs ont exercé des fonctions au sein de cabinets ministériels et le déroulement de leur carrière ne se singularise pas de celui de la moyenne des magistrats administratifs. D'autre part, l'exercice de fonctions au sein d'une administration centrale étant courant dans le cadre de la mobilité statutaire, il n'apporte aucun autre bénéfice que la satisfaction de cette obligation légale. S'il est vrai que les profils ayant exercé des fonctions d'encadrement peuvent être privilégiés lors de l'accession au grade de président, ce « bonus » lié à l'exercice de fonctions d'encadrement, qui paraît difficilement contestable s'agissant de l'accès à un grade impliquant l'exercice de telles fonctions, ne concerne pas nécessairement des personnes passées par l'administration active, des missions d'encadrement pouvant être exercées dans le cadre d'une mobilité dans la juridiction judiciaire par exemple.

On observera enfin que les magistrats administratifs qui accèdent à des emplois fonctionnels au sein des administrations centrales poursuivent dans les faits leur carrière au sein de ces dernières et ne reviennent qu'exceptionnellement exercer des fonctions au sein des juridictions, parfois d'ailleurs au prix d'un retard dans le déroulement de leur carrière au sein de la magistrature.

7. *Faut-il revoir les obligations de mobilité qui s'imposent aux membres du Conseil d'État d'une part et aux magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel d'autre part ?*

Nous ne sommes pas certains que l'indépendance des magistrats gagne beaucoup à organiser la magistrature comme un corps cloisonné, imperméable à l'extérieur, et ce dès l'entrée dans cette carrière. A ce titre, il ne nous semble pas qu'il y ait lieu de supprimer ou de restreindre l'obligation de mobilité, dont nous avons déjà souligné qu'elle connaissait une dérogation pour les magistrats administratifs affectés trois ans en cour administrative d'appel. Les avantages de cette obligation de mobilité, en termes de formation individuelle du magistrat et d'enrichissement de ses compétences, nous paraissent supérieurs à ses éventuels inconvénients.

### **Déontologie**

8. *Avez-vous déjà été confronté, directement ou indirectement, à des comportements susceptibles de porter atteinte à l'indépendance de la justice ? Quels moyens d'action sont-ils disponibles en pareil cas ?*

L'enquête sur la charge et les conditions de travail menée par le SJA en 2019, comme cela avait été fait en 2012 puis 2015, a interrogé les magistrats sur le sentiment d'indépendance. Seuls 5 %

d'entre eux ont indiqué avoir le sentiment d'être, en partie au moins, privés de leur indépendance. Deux explications peuvent être apportées à l'appui de ce résultat, dont on peut à titre liminaire se féliciter de la faiblesse numérique.

La première, qui correspond à des hypothèses fort heureusement rares, réside dans l'existence de pressions exercées sur la formation de jugement, qu'elles viennent des parties ou d'un membre de celle-ci. Nous avons encouragé les magistrats qui constateraient une telle dérive à saisir la mission d'inspection des juridictions administratives, le cas échéant avec notre appui. A notre connaissance, aucune saisine de ce type n'est intervenue depuis. Les magistrats administratifs sont sensibilisés à ce type de comportements, qui restent limités, et la composition collégiale de la formation de jugement s'avère en ces hypothèses une garantie supplémentaire de respect de l'indépendance de chacun des magistrats.

La seconde, plus structurelle, est le résultat de la somme, d'une part, de l'immixtion croissante du législateur et du pouvoir réglementaire dans le travail du juge et, d'autre part, du poids de la charge de travail. La volonté désormais quasi-systématique de prévoir, à l'occasion de chaque réforme, des délais spéciaux de jugement revient à multiplier, et donc diluer, les priorités, tout en complexifiant le droit et les procédures, alors que l'amélioration des délais de jugement repose avant tout, si l'on entend conserver une justice de qualité, sur l'augmentation des effectifs de magistrats. A cet égard et pour illustrer notre propos, nous renvoyons au livre blanc sur le contentieux des étrangers que nous avons élaboré dans le cadre de la mission confiée par le Premier ministre au Conseil d'État relative à la simplification du droit et du contentieux des étrangers, document accessible depuis notre site internet. Le droit et le contentieux de l'urbanisme en sont un autre exemple.

9. *La loi du 20 avril 2016 a soumis les membres du Conseil d'État et les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel à une déclaration d'intérêts et à un entretien déontologique. Quel regard portez-vous sur cette réforme ? Cet entretien a-t-il déjà donné lieu à des actions concrètes ?*

La déclaration d'intérêts et l'entretien déontologique ont eu le mérite de systématiser, formaliser et objectiver l'examen auquel chaque magistrat se livrait antérieurement personnellement et sans avoir nécessairement de référent désigné. L'entretien de déontologie mené avec le chef de juridiction autour des éléments déclarés est utile et permet d'identifier et de prévenir les éventuels conflits d'intérêts, par exemple par des choix d'organisation au sein de la juridiction, choix qui incombent au chef de juridiction.

Si l'un comme l'autre ont pu donner lieu à des actions correctives, la confidentialité qui entoure ces éléments conduit à ne pas pouvoir répondre plus précisément à l'interrogation de la commission.

*10. Le collège de déontologie de la juridiction administrative a-t-il déjà rendu des avis sur une question relative à l'indépendance ? A-t-il déjà été saisi de déclarations d'intérêts soulevant des interrogations sur une éventuelle situation de conflit d'intérêts ?*

Le collège de déontologie a émis des avis et recommandations ayant trait au principe d'indépendance. Ses avis sont librement accessibles sur la [page internet dédiée](#) du site du Conseil d'État avec un moteur de recherche thématique. A ce jour, une quinzaine d'avis et de recommandations ont été émis en lien direct avec les questions d'indépendance et d'impartialité.

En revanche, et ainsi que ses rapports d'activité successifs le révèlent, il ne s'est jamais prononcé directement sur des déclarations d'intérêts.

*11. Quel bilan tirez-vous, s'agissant de l'indépendance de la juridiction administrative, de la charte de déontologie de la juridiction administrative ?*

La charte de déontologie est un outil supplémentaire bienvenu pour les magistrats, en ce qu'elle formalise les règles qui s'imposent à eux, bien qu'ils n'ignoraient pas l'existence de ces obligations, attachées tout à la fois à la qualité de fonctionnaire et à celle de juge, avant l'adoption de cette charte. Nous nous félicitons qu'elle soit commune à l'ensemble des membres de la juridiction administrative.

La charte propose notamment des lignes directrices de nature à prévenir les conflits d'intérêt qui nous paraissent opportunes.

Nous regrettons toutefois l'atteinte selon nous excessive que certaines de ses dispositions portent aux droits du magistrat administratif, envisagé comme citoyen, et notamment à son droit à l'expression publique y compris sur les réseaux sociaux. Nous avons au demeurant formé, en vain, un recours contentieux contre ces dispositions.

*12. Comment mieux préserver l'indépendance des membres du Conseil d'État et des magistrats administratifs à l'égard des médias et des réseaux sociaux ?*

Une meilleure formation et information des magistrats administratifs et membres du Conseil d'État à l'égard des réseaux sociaux, de leur intérêt mais aussi des dangers qu'ils recèlent, nous paraît préférable aux mesures excessivement restrictives prévues par la charte de déontologie.

Nous constatons que l'indépendance des membres et magistrats n'est pas menacée par les médias, qui interviennent plutôt *a posteriori* par rapport aux décisions rendues et dont la présence est moins fréquente que devant les tribunaux judiciaires. Les journalistes connaisseurs de la justice administrative sont assez rares.

## **Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel**

### *13. Quel bilan tirer de l'activité du Conseil supérieur ?*

Le SJA regrette tout d'abord l'absence de parité entre les représentants élus des magistrats et les représentants du Conseil d'État au sein de cette institution, qui constitue une exception par rapport aux standards des États membres du Conseil de l'Europe et qui ne saurait être compensée par la présence au sein de cette instance de personnalités qualifiées, dont le degré d'investissement dans le fonctionnement du conseil est très variable.

Nous regrettons également, d'une part, que le CSTACAA ne soit encore, sur des domaines relevant de ses compétences, que consulté pour émettre un avis le plus souvent non contraignant, sans disposer d'un pouvoir de proposition ni de décision (par exemple pour la nomination des chefs de cours administratives d'appel, cf. question suivante) et, d'autre part, s'agissant des aspects pour lesquels le législateur a donné au conseil supérieur un pouvoir décisionnel (notamment en matière d'avancement de grade), que le Conseil d'État dispose de la mainmise sur le travail du conseil supérieur. Celui-ci n'étant doté ni d'un budget ni d'une administration propres, c'est le secrétariat général du Conseil d'État qui élabore la liste soumise à la décision du CSTACAA. Il apparaît nécessaire de faire évoluer tant le cadre statutaire que la pratique sur ces aspects.

Sous ces réserves, nous estimons que le conseil supérieur remplit correctement son rôle tant en matière de gestion des situations individuelles des magistrats administratifs que d'examen des textes ayant une incidence sur le fonctionnement et l'activité des juridictions, quoi que, dans ce dernier cas, on puisse déplorer la tardiveté croissante avec laquelle le Gouvernement soumet au CSTACAA les textes qui nécessitent de recueillir son avis (lorsque la consultations CSTACAA n'est pas tout simplement omise), ainsi que la dégradation de la qualité des textes.

### *14. Ses prérogatives sont-elles suffisantes, en particulier s'agissant des avis émis sur les nominations des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ?*

La réforme du code de justice administrative intervenue à la faveur de l'ordonnance du 13 octobre 2016 nous semble assurer un meilleur équilibre des prérogatives du CSTACAA, qui procède à la sélection des magistrats recrutés par la voie du tour extérieur et du détachement, établit les tableaux d'avancement au grade de président et les listes d'aptitude à l'exercice des fonctions dévolues aux magistrats parvenus aux 5<sup>ème</sup>, 6<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> échelons du grade de président et émet un avis conforme sur les nominations des présidents de tribunal administratif, ce qui lui confère le rôle principal dans la gestion des carrières des magistrats administratifs.

Une difficulté demeure toutefois pour les présidents de cour administrative d'appel qui, bien que présidant une juridiction du fond, sont nommés, compte tenu de leur qualité de conseiller d'État, par le truchement de la commission supérieure du Conseil d'État, le CSTACAA n'émettant qu'un avis simple (jusqu'en 2016, il en était simplement informé).

Il nous semble enfin que le rôle du CSTACAA devrait évoluer vers celui d'une instance chargée



de proposer et sélectionner les candidatures.

15. *Le Conseil supérieur a-t-il déjà connu d'une question relative à l'indépendance des magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ?*

Le CSTACAA n'est pas saisi directement des questions relatives à l'indépendance des magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

En revanche, lorsqu'il examine pour avis les projets de texte qui lui sont soumis, les élus du SJA veillent à alerter les membres du Conseil supérieur sur toute difficulté à ce sujet.

\*\*\*

16. *Souhaitez-vous apporter d'autres éléments à la connaissance de la commission d'enquête ?*

L'attention de la commission d'enquête peut être appelée sur la fragilité des fondements constitutionnels garantissant l'existence et l'indépendance de la juridiction administrative. De manière exceptionnelle par rapport aux autres États européens dotés d'une juridiction administrative distincte, l'indépendance et le domaine de compétence du juge administratif ne sont 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 ». Or, ce défaut d'inscription de la juridiction administrative dans la lettre même de la Constitution ne permet pas de garantir avec une sûreté suffisante, pour l'avenir, ses conditions d'existence.

La détermination du statut des magistrats par la loi ordinaire, qui emporte comme conséquences, d'une part, que les garanties essentielles attachées au statut de magistrat, comme l'inamovibilité, ne sont énoncées que par des dispositions législatives ordinaires et, d'autre part, que les magistrats administratifs relèvent pour le surplus du statut général de la fonction publique 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, là encore par exception à la quasi-totalité des magistratures administratives européennes, est également problématique.

C'est pourquoi le Syndicat de la juridiction administrative revendique, depuis de nombreuses années, **la création d'un véritable statut constitutionnel de la juridiction administrative**, offrant à cette juridiction les mêmes garanties constitutionnelles que celles offertes aux magistrats judiciaires.

Consécutivement à la constitutionnalisation de l'ensemble de la juridiction administrative, le Syndicat de la juridiction administrative revendique la création d'un statut unitaire de l'ensemble des magistrats des juridictions administratives, soit le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs. Régi par une loi statutaire organique, ce corps unique serait soumis à des droits et obligations identiques, dont le port de la robe, attribut symbolique de la fonction de juger, qui ne saurait être envisagé que s'il concerne les trois degrés de juridiction. Il est à cet égard impensable que les décisions des juges de première instance ou d'appel portant la

robe soient jugées en cassation par des magistrats ne portant pas la robe.

Pour le surplus, le SJA invite les membres de la commission à prendre connaissance de la contribution remise concomitamment à la réponse au présent questionnaire et se tient à la disposition de ses membres pour toute interrogation complémentaire.