



Syndicat de la juridiction
administrative

Par Ces Motifs du

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

8 décembre 2021

Vos représentants SJA :

Anne-Laure Delamarre

Muriel Le Barbier

Julien Illouz

Lors de sa séance du 8 décembre 2021, le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, qui s'est réuni pour la dernière fois sous la présidence de M. Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'État, a examiné les points suivants.

I. Approbation du procès-verbal de la séance du 9 novembre 2021

Le procès-verbal de la séance du Conseil supérieur du 9 novembre 2021 a été adopté.

II. Examen pour proposition de demandes de renouvellement de détachement ou d'intégration dans le corps des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

Les dossiers de seize magistrats actuellement en détachement dans le corps des magistrats administratifs ont été examinés : six demandes d'intégration, six demandes de renouvellement de détachement, et quatre demandes de réintégration dans le corps d'origine.

L'intégration ne peut être prononcée qu'à l'issue de trois années de services effectifs dans le corps (article L. 233-5 CJA), dans lesquelles est comptée la formation initiale statutaire, sauf pour les officiers recrutés via l'article L. 4139-2 du code de la défense, qui après deux ans doivent être intégrés dans le corps des magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ou réintégrer leur corps d'origine – situation particulière et peu satisfaisante sur laquelle **vos représentants SJA** ont d'ailleurs tenu à attirer l'attention du gestionnaire.

Le Conseil supérieur estime généralement, là encore sous réserve des règles statutaires régissant la situation des officiers recrutés en vertu de l'article L. 4139-2 du code de la défense, qu'une période de trois années de services juridictionnels effectifs à pleine norme, soit quatre années dans le corps, est nécessaire afin d'être suffisamment éclairé sur les demandes d'intégration qui lui sont soumises.

A la lumière de ces considérations, le CSTACAA a émis un avis favorable à l'intégration dans le corps de Mme Florence Genty, actuellement affectée au tribunal administratif de Pau.

Nous lui adressons nos félicitations !

S'agissant des demandes de renouvellement de détachement, le CSTACAA, comme pour les années précédentes, en a limité la durée à deux années lorsqu'ils étaient sollicités pour une durée supérieure. Ils ont été, sous réserve de cette position de principe, accordés pour l'essentiel pour la durée demandée.

Le CSTACAA a ainsi émis un avis favorable aux demandes de renouvellement de détachement, par ordre alphabétique, de :

- M. Mathieu Barès, actuellement affecté au tribunal administratif de Cergy-Pontoise pour une durée d'un an ;
- Mme Fabienne Bonhomme, actuellement affectée au tribunal administratif de Lille, pour une durée de deux ans ;

- Mme Léa Bonnet, actuellement affectée au tribunal administratif de Strasbourg, pour une durée d'un an ;
- Mme Céline Frey, actuellement affectée au tribunal administratif de Dijon, pour une durée de deux ans ;
- M. Emmanuel Joos, actuellement affecté au tribunal administratif d'Orléans, pour une durée de deux ans ;
- Mme Claire Martel, actuellement affectée au tribunal administratif de Nantes, pour une durée de deux ans ;
- Mme Alice Minet, actuellement affectée au tribunal administratif d'Amiens, pour une durée d'un an ;
- Mme Florence Nègre – Le Guillou, actuellement affectée au tribunal administratif de Toulouse, pour une durée d'un an ;
- Mme Aude Thèvenet-Bréchet, actuellement affectée au tribunal administratif de Poitiers pour une durée d'un an ;
- Mme Laurence Tourre, actuellement affectée au tribunal administratif de Rennes, pour une durée d'un an.

Vos représentants SJA ont constaté avec satisfaction que la qualité des magistrats rejoignant les juridictions par le biais du détachement, d'ailleurs confirmée par les avis individuels émis sur leurs demandes par leurs chefs de juridiction, permettait et justifiait qu'il soit largement fait droit aux demandes de renouvellement de détachement ou d'intégration soumises au conseil supérieur.

III. Situation individuelles

Le CSTACAA a émis un avis conforme favorable à la désignation comme rapporteur public de :

- Mme Marie Boutet, première conseillère, au tribunal administratif de Poitiers ;
- Mme Fanny Malingue, première conseillère, à la cour administrative d'appel de Nantes ;
- M. Arnaud Marchand, premier conseiller, au tribunal administratif de Montreuil.

IV. Questions diverses

1) Présentation du rapport relatif à la solennité dans la juridiction administrative

Par une lettre de mission du 9 mars 2021, le vice-président du Conseil d'État a confié à M. Terry Olson, conseiller d'État et président de la cour administrative d'appel de Versailles, la présidence d'un groupe de travail sur le renforcement du caractère solennel de l'exercice des fonctions de magistrat.

La création de ce groupe de travail faisait directement écho à une proposition en ce sens formulée par **vos représentants SJA** lors de la [séance du CSTACAA du 9 février 2021](#), dont ils avaient expressément – et vainement – demandé que le périmètre inclue également la question du port de la robe, ou à tout le moins d'un costume d'audience, par les magistrats des trois degrés de la juridiction administrative.

L'objectif assigné à ce groupe de travail, qui a [auditionné les représentants du SJA le 8 juin 2021](#), était d'identifier toutes les pistes pouvant être mises en œuvre afin de « conforter la solennité de leur mission et pour contribuer à renforcer l'unité de la justice administrative ».

Sa réflexion, qui, ainsi que l'a indiqué son président, répond à un besoin de solennité exprimé par une majorité de magistrats, tant vis-à-vis d'eux-mêmes que vis-à-vis de la société dans un climat de suspicion croissante à l'égard de l'ensemble des institutions républicaines, s'est déroulée dans un contexte particulier à plus d'un titre.

D'une part, la réforme de la haute fonction publique a mis en évidence le besoin d'une réaffirmation de la spécificité des fonctions juridictionnelles, malheureusement ignorée par les auteurs de la réforme, par rapport aux fonctions exercées par les autres corps de la haute fonction publique, ainsi que le besoin d'une distanciation marquée avec l'administration. D'autre part, il était nécessaire, au sortir de plusieurs périodes d'état d'urgence sanitaire, de revenir au droit commun de la procédure contentieuse. Le SJA a d'ailleurs rappelé, à l'occasion de son audition par le groupe de travail, son opposition de principe au recours à la visioconférence pour la tenue des audiences.

Le groupe de travail propose qu'un nouvel article L. 12 du code de justice administrative consacre le principe d'un serment unique, prêté par tous les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ainsi que par tous les membres du Conseil d'État appelés à exercer des fonctions juridictionnelles, dont le texte serait le suivant :

« Je fais le serment de remplir mes fonctions juridictionnelles en toute indépendance, probité et impartialité, de garder le secret des délibérations et de me conduire en tout avec honneur et dignité. »

Ce serment ne serait prêté qu'une seule fois dans la carrière, avant la première prise de fonctions pour les membres de la juridiction administrative rejoignant celle-ci après l'entrée en vigueur de la loi l'instaurant, lors de l'entrée au CFJA et devant le vice-président du Conseil d'État. Le rapport envisage, à compter de l'entrée en vigueur de la loi, une période transitoire de six mois durant laquelle les membres de la juridiction déjà en fonction, en activité ou en détachement, auraient la faculté de prêter serment, oralement ou à l'écrit. A l'issue de cette période, tous les membres seraient réputés avoir prêté serment.

Le rapport encourage le développement des audiences solennelles sans les rendre obligatoires. Il préconise, par ailleurs, l'installation des nouveaux magistrats lors d'audiences publiques d'installation – distinctes des audiences solennelles – dont la tenue ne constituerait cependant pas un préalable obligatoire à ce que le nouveau magistrat puisse valablement siéger. Il propose également que les nouveaux rapporteurs publics soient publiquement introduits par le chef de juridiction ou, à défaut, par le président de la formation de jugement.

S'agissant de la « solennité du quotidien », le rapport propose d'équiper systématiquement les salles d'audience d'une Marianne et d'ouvrir une réflexion sur la création de nouveaux symboles communs. Il préconise le développement des symboles visibles dans les lieux dédiés à l'accueil au sein des juridictions, et d'améliorer le décorum des salles d'audience ainsi que la signalétique des bâtiments là où la situation n'est pas satisfaisante.

En ce qui concerne le déroulement des audiences, le rapport propose que soit systématiquement mentionné, à voix haute, que la justice est rendue au nom du peuple français, et d'informer les parties non représentées du déroulement de l'audience, en insistant notamment sur le rôle du rapporteur public. Il préconise enfin l'élaboration d'un référentiel sur la tenue des audiences publiques, qui énoncerait les rituels à mettre en œuvre selon les différents types d'audience, et le renforcement de la formation des magistrats à la tenue de celles-ci et à la gestion des incidents d'audience.

Vos représentants SJA ont tout d'abord tenu à remercier le groupe de travail et à saluer la qualité et la richesse des propositions contenues dans son rapport. Ils se sont associés à la proposition de création d'une prestation de serment pour les magistrats administratifs, de nature à marquer l'entrée des magistrats dans la communauté juridictionnelle et à conférer à celle-ci une forme de solennité. Sans surestimer les effets de la prestation de serment, qui ne sera pas de nature, à elle seule, à améliorer, à supposer qu'elle soit dégradée, la perception de la magistrature administrative par le public, celle-ci permettra en effet au magistrat d'affirmer formellement et publiquement son attachement aux règles inhérentes à la fonction de juger.

Vos élus SJA se sont plus particulièrement réjouis que le rapport, soucieux de préserver une unité de la juridiction administrative à laquelle le vice-président s'est lui aussi dit attaché, propose un serment commun aux trois niveaux de juridiction. Ce n'est en effet qu'à cette condition que le serment, dont le caractère nécessairement commun figurait d'ailleurs au sein de la lettre de mission du 9 mars 2021, contribuera à la création d'un corps unique, qu'ils revendiquent de longue date. **Seuls vos représentants SJA ont, par conséquent, insisté pour que le contenu du serment prêté soit strictement identique pour les magistrats des tribunaux et des cours et pour les membres du Conseil d'État.**

S'agissant du champ d'application personnel de ce serment, **vos représentants SJA** ont indiqué que la proposition de faire prêter serment à l'ensemble des nouveaux magistrats administratifs, devant le vice-président du Conseil d'État, à l'orée de leur formation initiale, leur semblait appropriée.

En ce qui concerne les magistrats déjà nommés lors de l'entrée en vigueur de la disposition légale instaurant le serment, la solution de les réputer avoir prêté serment six mois après cette entrée en vigueur paraît la plus à même de sécuriser juridiquement cette situation transitoire. Selon vos représentants, cette solution pourrait éventuellement ne pas faire obstacle à l'organisation, au niveau local, de manifestations dotées d'un certain degré de solennité à l'occasion desquelles les magistrats qui le souhaitent pourront prêter serment, mais sans qu'un tel « droit d'option » soit prévu par une disposition revêtant un caractère normatif, qui risquerait d'instaurer officiellement une prestation de serment « à la carte ».

Vos élus SJA ont également relevé que le rapport formule d'intéressantes propositions en ce qui concerne la solennité des salles d'audience et, plus généralement, des lieux de justice. Ils se sont également associés à la proposition d'instaurer, pour les magistrats des tribunaux et des cours, la pratique d'une audience d'installation dédiée, marqueur du début de la carrière juridictionnelle du nouveau magistrat.

Le SJA s'attachera à ce que les propositions contenues au sein de ce rapport soient mises en œuvre lorsque se présentera un vecteur législatif approprié, volonté que l'administration a déclaré partager.

2) Création de deux groupes de travail

Le secrétaire général du Conseil d'État a annoncé la création de deux groupes de travail :

- l'un, dont la présidence a été confiée à M. Christophe Devys, président de la MIJA, composé en outre de membres du CSTACAA (une personnalité qualifiée, un représentant élu des chefs de juridiction et trois représentants élus des magistrats, assistés du secrétaire général des TACAA) et chargé de mener, dans le prolongement des résultats alarmants du récent baromètre social, une réflexion sur la charge de travail et son objectivation, en s'appuyant sur l'avis indépendant d'un prestataire extérieur choisi après accord du groupe de travail et du secrétaire général du Conseil d'État, réflexion qui donnera lieu à l'élaboration d'un rapport qui devra être remis au plus tard le 30 juin 2022 ;
- l'autre, dont la présidence a été confiée à M. Denis Besle, président du tribunal administratif de Montpellier, chargé de mener une réflexion sur l'attractivité des juridictions administratives d'outre-mer, pour la constitution duquel un appel à candidatures a été lancé le 3 décembre 2021 et dont le rapport doit être remis fin mars 2022.

S'agissant des juridictions d'outre-mer et plus spécialement des tribunaux administratifs des Antilles, et en réponse à une demande formulée par le SJA à l'occasion de la réunion de dialogue social du 25 novembre dernier, le secrétaire général du Conseil d'État a par ailleurs tenu le CSTACAA informé de la situation délicate de ces deux juridictions dans le contexte actuel de très forte tension sociale, et s'est voulu rassurant, adressant ses remerciements aux deux communautés juridictionnelles de Fort-de-France et de Basse-Terre qui continuent d'assurer dans des conditions aussi normales que possible le service public de la justice administrative.

3) Information sur l'exécution complémentaire du tableau d'avancement au grade de président établi au titre de l'année 2021

Le secrétaire général du Conseil d'État a informé le CSTACAA de ce que, un poste de vice-président s'étant libéré au tribunal administratif de Chalons-en Champagne du fait d'un départ en détachement, il a été proposé au premier des inscrits sur le tableau d'avancement auxquels aucun poste n'a pu être proposé lors de l'exécution initiale de ce tableau.

M. Philippe Cristille, actuellement premier conseiller au tribunal administratif de Poitiers et inscrit sur le tableau au 24^{ème} rang sur 26, a été nommé en qualité de vice-président du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne à compter du 31 décembre 2021.

Nous lui adressons nos sincères félicitations !

4) Avenir des concours de recrutement direct

Interrogé au sujet du rapport de la mission de préfiguration de l'INSP remis au Premier ministre le 26 novembre dernier (« rapport Bassères »), s'agissant précisément d'un éventuel monopole de recrutement des magistrats de tribunaux administratifs et de cours administrative d'appel par le biais de l'INSP moyennant suppression des concours directs, le vice-président du Conseil d'État s'est voulu rassurant quant au fait que cette piste de réflexion n'avait finalement pas été retenue.

V. Mise à jour des orientations du Conseil supérieur relatives à l'accès au grade de président

L'accès au grade de président suscite des inquiétudes depuis quelques années, inquiétudes plus particulièrement vives l'année dernière en raison d'un nombre d'inscrits très limité.

A l'initiative du SJA, des échanges ont eu lieu à ce sujet au cours de réunions de dialogue social de février et juin 2021, au terme desquelles un consensus s'est dégagé quant à la nécessité de faire évoluer les orientations du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel s'agissant de la préparation du tableau d'avancement. Le SJA n'a eu de cesse de proposer plusieurs pistes de réflexion au cours de ces réunions, dont vous retrouverez [ICI les comptes rendus](#).

Des propositions ont été formulées par le secrétariat général au cours de la séance, lesquelles tiennent en trois évolutions principales.

La première consiste en la suppression de l'année pivot. Cette suppression conduirait à ce que soient examinés prioritairement les dossiers des premiers conseillers satisfaisant les conditions statutaires pour être promus et remplissant les conditions suivantes :

- avoir une expérience en juridiction d'au moins 10 ans, sauf exception (seuls les services juridictionnels effectifs en juridiction étant pris en compte) ;
- justifier d'un avis favorable du chef de juridiction ;
- avoir acquis une maturité suffisante pour exercer des fonctions d'encadrement dans les juridictions, cette condition faisant obstacle, sauf exception, à ce que des magistrates et magistrats puissent être promus à un âge moins avancé qu'à l'heure actuelle (soit environ 40 ans).

Il a été toutefois indiqué que la suppression de l'année pivot pouvait donner lieu à un simple aménagement en année seuil ou de référence dont il faudrait préciser les modalités de fixation.

La deuxième proposition vise à supprimer la possibilité de différer sans délai la demande de réinscription, dispositif qui ne se justifierait plus dès lors que le système des années pivot serait abandonné. La réinscription interviendrait automatiquement l'année suivant leur inscription sans possibilité de la reporter. La réinscription automatique devrait pouvoir être reportée lorsque la situation personnelle de la magistrate ou du magistrat aura été affectée par un événement intervenu postérieurement à sa première inscription ou lorsqu'aucune proposition de poste n'aura pu être faite au magistrat inscrit sur le tableau.

La troisième proposition tient à la suppression du classement par les chefs de juridiction des magistrates et magistrats promouvables. Cet abandon impliquerait, pour les chefs de juridiction, de veiller à rendre des avis plus détaillés notamment en renseignant trois rubriques principales portant sur les compétences professionnelles, les aptitudes à l'encadrement et les qualités personnelles. Il a été évoqué la possibilité pour des chefs de juridiction qui le souhaiteraient de maintenir un classement, dont l'élaboration présenterait alors un caractère facultatif.

Vos représentants SJA ont indiqué que, s'ils partagent le constat selon lequel le système actuel n'est plus satisfaisant, de nouvelles orientations nécessitent une réflexion suffisamment mûrie et un large consensus pour pouvoir être adoptées, tant le sujet est sensible, dans un contexte où les perspectives de carrière sont une préoccupation majeure des magistrates et magistrats.

S'agissant de la suppression de l'année pivot, vos élus se sont quelque peu étonnés de cette proposition de suppression d'un dispositif qui, s'il manque certes de lisibilité, offre un horizon temporel aux candidats à la promotion. Ils ont exprimé leur préférence pour une simple évolution de l'année pivot, qui serait un retour à son esprit originel, vers une « année seuil », à partir de laquelle il serait possible d'espérer être promu sans que puisse ensuite être opposée à un candidat la circonstance de l'avoir dépassée.

En outre, vos élus ont fait part de leurs plus grandes réserves quant aux « conditions » proposées relatives aux dix années de services juridictionnels et à l'âge minimum de 40 ans, dans la mesure où de tels critères sont beaucoup plus restrictifs que ceux posés par le code de justice administrative et ne sauraient de ce fait et en tout état de cause être opposés de manière automatique.

Ils ont rappelé que le texte pose comme condition huit années de services juridictionnels et non pas dix années. Ils se sont donc déclarés opposés à cette nouvelle orientation, qui viendrait ajouter une condition plus stricte au texte.

Vos représentants ont ainsi regretté que la réflexion relative au nombre d'années de services juridictionnels ne donne pas lieu à un aménagement pour tenir compte des mobilités, la double mobilité introduite par la réforme de la haute fonction publique devant conduire à apprécier cette condition sous un autre angle.

Vos élus SJA ont par ailleurs rappelé que la question de la « maturité » doit d'abord et avant tout s'appréhender à travers l'appréciation des compétences et plus particulièrement de l'aptitude à l'encadrement, sans qu'il soit besoin d'y ajouter une condition d'âge minimal. Ils se sont donc satisfaits de la proposition qui a été faite lors des débats consistant à abandonner toute référence expresse à un âge minimum dans les futures orientations.

En ce qui concerne la suppression de la possibilité de différer sa réinscription, **vos élus SJA** ont rappelé la nécessité de favoriser davantage de visibilité sur les postes offerts, qui pourrait notamment être améliorée par l'organisation d'une séance supplémentaire du CSTACAA dédiée aux mutations, en amont de la séance consacrée à l'établissement du tableau. Ils ont notamment indiqué que le développement de stratégies d'attente préjudiciables à la gestion des promotions n'était pas lié exclusivement au système des années pivots. L'une des difficultés majeures que

rencontrent les magistrats consiste en effet à devoir demander leur inscription sur le tableau sans aucune visibilité sur les postes susceptibles d'être vacants et en particulier sur leur localisation géographique.

Par ailleurs, **vos représentants SJA** ont également demandé un assouplissement des règles de mutation, qui permettrait de limiter les stratégies décriées, afin de faciliter celle des présidents – en particulier ceux n'exerçant aucune fonction d'encadrement pour leur prise de poste – ayant été conduits à prendre leur grade dans une juridiction particulièrement éloigné de leur domicile. Ce n'est que si ces conditions sont réunies – bénéficier de plus de visibilité et d'un aménagement des règles de mutation – que le droit à réinscription peut être repensé.

Enfin, s'agissant de l'abandon du classement opéré par les chefs de juridiction, vos élus ont rejoint le constat selon lequel le système de classement n'est plus satisfaisant. Ils partagent l'idée selon laquelle les avis rendus par les chefs de juridiction devront être plus détaillés et précis, sans pour autant aboutir à la réintroduction d'une logique de classement. Ils ont exprimé leur désaccord avec l'idée de laisser la possibilité de maintenir un classement pour les chefs de juridiction qui le souhaiteraient. Il a également été rappelé qu'il était impératif de privilégier la transparence la plus grande sur les compétences et aptitudes à remplir pour pouvoir bénéficier d'un avis favorable, les qualités relationnelles ne devant pas être négligées.

Compte tenu de l'importance majeure de ces questions pour la gestion du corps et conformément au souhait exprimé par vos élus SJA, il a été jugé préférable de ne pas précipiter une telle réforme, dès lors que plusieurs points sensibles restent en débat, de sorte que l'établissement du tableau d'avancement pour l'année 2022 obéira aux règles et orientations actuellement en vigueur et que l'adoption des futures orientations, applicables à compter du tableau d'avancement établi au titre de l'année 2023, aura lieu lors d'une séance ultérieure du Conseil supérieur courant 2022.