



Syndicat de la juridiction
administrative

**Nos principales demandes pour une justice
administrative indépendante, de qualité et attractive**

Mars 2025

Le Syndicat de la juridiction administrative s'engage pour une justice administrative indépendante et unitaire, de qualité et attractive.

I. Pour une justice indépendante et unitaire	3
A) Inamovibilité	3
B) Composition et élection du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel	3
C) Port de la robe	5
II. Pour une justice de qualité	6
A) La création de postes de président	7
B) La tenue des audiences	7
C) Open-data	8
III. Pour une justice attractive	9
A) Mobilité	9
B) Accès à l'auditorat du Conseil d'État et de la Cour des Comptes	11

I. Pour une justice indépendante et unitaire

Dans l'attente d'un véritable **statut constitutionnel de la juridiction administrative** et de la **création d'un corps unique** de magistrats administratifs, régi par une **loi organique**, le SJA demande à ce que les règles statutaires qui protègent et garantissent l'indépendance des magistrates et des magistrats administratifs soient mises en place. Ces réformes doivent poser les jalons d'un statut commun aux juges siégeant dans les juridictions administratives de première instance, d'appel et de cassation et d'une identité de recrutement avec les membres du Conseil d'Etat et la haute fonction publique d'État.

A) Inamovibilité

Le SJA demande que le niveau de protection de l'indépendance de la juridiction administrative soit renforcé.

Ainsi, l'inamovibilité des membres du Conseil d'Etat (qui peuvent exercer les fonctions de juge au Conseil d'État ou de président de Cour administrative d'appel ou de la Cour nationale du droit d'asile) et des magistrates et magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel doit être explicitement consacrée, à l'instar de ce qu'il en est pour les magistrats judiciaires du siège¹ et les magistrats financiers², et ce de façon plus solennelle et explicite que la règle inscrite à l'article L. 231-3 du code de justice administrative pour les seuls magistrates et magistrats des juridictions du fond.

Dans l'attente de l'inscription de cette inamovibilité dans la Constitution, celle-ci doit être inscrite dans le code de justice administrative, dès le premier article relatif aux statuts relatifs des membres du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs et des cours administratifs d'appel.

Consécration explicite de l'inamovibilité des membres des juridictions administratives exerçant des fonctions juridictionnelles

Les articles L. 131-1 et L. 231-1 du code de justice administrative sont complétés par l'alinéa suivant : « Ils sont inamovibles. »

B) Composition et élection du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

Le SJA revendique la mise en place d'un **conseil supérieur de la juridiction administrative a minima paritaire** et bénéficiant de l'autonomie financière, mis en place dans le cadre de la création d'un corps unique de magistrats administratifs, régi par une loi organique.

¹ [Article 64 de la Constitution.](#)

² [Articles L. 120-1 et L. 272-25 du code des juridictions financières.](#)

Dans l'attente, la composition du Conseil supérieur doit être modifiée pour se placer au niveau des standards européens, qui prévoient que « au moins la moitié des membres [d'un conseil de justice] devraient être des juges choisis par leurs pairs »³.

Actuellement le Conseil supérieur est composé de 13 membres, dont seuls 6 sont des juges choisis par leurs pairs, puisqu'il est composé de :

- 4 représentants du gestionnaire : le vice-président du Conseil d'État, la présidente de la Mission d'inspection des juridictions administratives, le secrétaire général du Conseil d'État, le directeur des services judiciaires ;
- 3 personnalités qualifiées, désignées par les Présidents de la République, du Sénat et de l'Assemblée Nationale ;
- 6 représentants élus par les magistrats et magistrats administratifs, dont 1 représentant des chefs de juridiction élus par ses pairs.

Parité de la composition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

Au 5° de l'article L. 232-4 du code de justice administrative, les mots : « Cinq représentants des magistrats » sont remplacés par les mots : « Six représentants des magistrats ».

Au b) du 5° de l'article L. 232-4 du code de justice administrative, les mots « de deux représentants titulaires et de deux suppléants pour le grade de premier conseiller » sont remplacés par les mots « de trois représentants titulaires et de trois suppléants pour le grade de premier conseiller ».

En outre, les magistrats et **magistrats administratifs recrutés par la voie du détachement depuis moins de deux ans sont exclus de l'élection des représentants du corps**. Pourtant, un agent public en détachement est électeur à la fois dans son corps d'origine et dans le corps dans lequel il est détaché, sans qu'il soit exigé, pour son corps de détachement, une durée minimale de détachement.

Une telle condition n'existe pas en effet dans le droit commun de la fonction publique d'État pour les instances représentatives du personnel (commissions administratives paritaires⁴ et comités sociaux d'administration⁵). Cette condition est également absente pour la désignation des représentants élus, au sein de leurs instances représentatives du personnel spécifique, des magistrats judiciaires⁶, des membres du Conseil d'État⁷, des membres de la Cour des comptes⁸ ou des magistrats des chambres régionales des comptes⁹.

³ Point 27 de la recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, <https://rm.coe.int/16807096c2>.

⁴ [Article 12 du décret n° 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires.](#)

⁵ [Article 29 du décret n° 2020-1427 du 20 novembre 2020 relatif aux comités sociaux d'administration dans les administrations et les établissements publics de l'État.](#)

⁶ [Article 3 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature.](#)

⁷ [Article L. 132-1 et article R.* 132-2 du code de justice administrative.](#)

⁸ [Article L. 120-14 et article R. 120-6 du code des juridictions financières.](#)

⁹ [Article L. 220-13 et article R. 220—6 du code de juridictions financières.](#)

Il y a donc tout lieu de remédier rapidement à ce qui ressemble à une anomalie législative qui prive certains détachés du droit d'être représentés dans les instances de la juridiction où ils travaillent.

Participation des magistrats détachés aux élections du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

A l'article L. 232-4 du code de justice administrative sont supprimés les mots « à l'exception de ceux détachés dans le corps depuis moins de deux ans ».

A l'article R. 232-3 du code de justice administrative sont supprimés les mots « ainsi que ceux détachés depuis plus de deux ans dans ledit corps ».

C) Port de la robe

La **solennité** du fonctionnement de la juridiction administrative a été récemment améliorée par la création d'un article L. 12 du code de justice administrative qui prévoit que les membres du Conseil d'Etat et les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel prêtent serment publiquement avant d'entrer en fonctions. Cette solennité doit être renforcée par le port d'une robe, attribut symbolique de la justice, qui permet l'incarnation de la mission de rendre la justice et répond au besoin pour le justiciable d'identification de la justice.

Port d'une robe

Avant le premier alinéa de l'article L. 12 du code de justice administrative est inséré l'alinéa suivant :

« Les membres du Conseil d'Etat et les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel portent une robe en audience. »

II. Pour une justice de qualité

Le SJA souhaite insister sur la nécessité d'allouer des **moyens supplémentaires à la juridiction administrative**.

Il convient de rappeler que la demande de justice n'a cessé d'augmenter et touche fortement les juridictions administratives. Or, l'augmentation du nombre des entrées n'a pas été accompagnée d'une augmentation corrélative des effectifs des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, en particulier des effectifs de magistrats et magistrates.

Voici notamment l'évolution sur les dix dernières années pour les tribunaux administratifs, en données nettes (c'est-à-dire après neutralisation des séries).

	2014	2019	2024
Entrées	195 625	230 631	278 788
	<i>évolution 5 ans</i>		+21%
	<i>évolution 10 ans</i>		+43%
Sorties	188 295	221 892	254 472
	<i>évolution 5 ans</i>		+15%
	<i>évolution 10 ans</i>		+35%
Stock	157 262	174 148	238 645
	<i>évolution 5 ans</i>		+37%
	<i>évolution 10 ans</i>		+52%
ERM	788,3	810	874,3
	<i>évolution 5 ans</i>		+8%
	<i>évolution 10 ans</i>		+11%
Affaires/magistrat	241,4	273,9	291,1
	<i>évolution 5 ans</i>		+6%
	<i>évolution 10 ans</i>		+21%

En 10 ans, **le nombre des entrées devant les 42 tribunaux administratifs a augmenté de 43% ; le nombre de magistrats**, calculé en effectif réel moyen, **n'a progressé que de 11%**.

L'ensemble des personnels de la juridiction administrative n'a pas ménagé ses efforts, en augmentant le nombre des sorties de 35% sur 10 ans. Cela est en particulier vrai des magistrates et magistrats administratifs, qui traitent chacun et en moyenne 21% d'affaires en plus qu'il y a dix ans. Il est illusoire de croire que l'augmentation des entrées pourra continuer d'être compensée, même en partie, par l'augmentation de la productivité des magistrates et magistrats. Le baromètre social réalisé pour le Conseil d'Etat en 2023, révèle que les magistrates et magistrats ne sont que 36% à estimer que leur charge de travail est compatible avec leur temps de travail ; 39% seulement sont satisfaits de leur équilibre vie privée/vie professionnelle.

L'augmentation des effectifs est l'unique moyen de répondre à la demande croissante de justice en maintenant la nécessaire qualité du travail juridictionnel et des délais de jugement raisonnables.

En outre, la justice administrative souffre très directement du manque de moyens de certaines administrations. C'est en particulier le cas des effectifs affectés au traitement des demandes de titre de séjour en préfecture ainsi que dans certaines administrations au traitement du

contentieux. Le juge administratif est en effet de plus en plus fréquemment saisi de litiges dus à des dysfonctionnements des services publics qui engorgent certaines juridictions (exemples des référés pour obtenir des rendez-vous en préfecture ou des récépissés de demandes de titres de séjour) et cela présente un coût non négligeable pour le contribuable. L'absence de défense ou la défense trop tardive dans certains contentieux conduit par ailleurs à des annulations de décisions administratives et des recours en appel qui pourraient également être évités.

A) La création de postes de président

Les articles L. 234-3 et L. 234-4 du code de justice administrative prévoient de façon limitée les fonctions qui peuvent être occupées par les magistrates et magistrats administratifs au grade de président.

Les évolutions du contentieux nécessitent toutefois une plus grande souplesse des organisations avec en particulier une augmentation du nombre de postes au grade de président, afin de permettre de mieux faire face à l'augmentation des contentieux urgents, sociaux et des étrangers, essentiellement à juge unique, pour lesquels des pôles spécialisés sont de plus en plus fréquemment mis en place et nécessitent d'être encadrés par des magistrats suffisamment expérimentés.

Par ailleurs, la charge de travail des chefs des plus grosses juridictions, cours administratives d'appel et tribunaux administratifs comportant au moins huit chambres, a justifié la création de postes de premiers vice-présidents en 2016. La charge de travail des présidents des tribunaux comportant au moins cinq chambres justifie également la création de postes de premiers vice-présidents dans ces juridictions.

Postes de premier vice-président

A l'article L. 234-4 du code de justice administrative, le mot : « huit » est remplacé par le mot « cinq ».

B) La tenue des audiences

Le SJA est attaché à la préservation de la spécificité et de la solennité de l'acte de juger : la justice doit être rendue dans des lieux dédiés et ne doit pas être « dématérialisée ». De telles dérogations ne peuvent qu'être réservées à la situation particulière des juridictions d'outre-mer ou si un contexte exceptionnel l'impose.

Pour les ressortissants étrangers placés ou maintenus en rétention administrative ou en zone d'attente, la tenue de audiences dans une salle spéciale à proximité immédiate du lieu de rétention conduit à la création d'une justice d'exception pour certains justiciables ainsi qu'à des modalités dégradées de rendu de la justice qui portent atteinte à son image, à sa solennité et à sa qualité.

Tenue des audiences

L'article L. 6 du code de justice administrative est complété par les mots : « et dans les locaux de la juridiction. Ils ne peuvent se tenir par voie dématérialisée ».

L'article L. 781-1 du code de justice administrative est précédé des mots : « Par dérogation à l'article L. 6, ».

L'article R. 731-2-1 du code de justice administrative est abrogé.

L'article L. 922-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est abrogé.

L'article R. 922-22 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est abrogé.

C) Open-data

Si l'accès aux décisions de justice ne doit pas faire débat, la mention du nom des juges et des agents de greffe dans les décisions publiées en open data ne présente aucun intérêt, sauf à permettre des attaques individuelles et des pressions contre celles et ceux qui participent au service public de la justice ou à analyser des pratiques professionnelles, acte prohibé par le quatrième alinéa de l'article L. 10 du code de justice administrative. Il faut ainsi séparer le caractère public de ces informations et les modalités de leur mise à disposition.

Tout élément permettant d'identifier les parties, leurs avocats, les tiers, les magistrats et les membres du greffe doit être anonymisé pour la publication en open data.

Open-data

Au troisième alinéa de l'article L. 10 du code de justice administrative, les mots « , lorsqu'elles sont parties ou tiers, » sont abrogés.

Au deuxième alinéa de l'article L. 10-1 du code de justice administrative, les mots « , lorsqu'elles sont parties ou tiers, » sont abrogés.

Par ailleurs, le SJA s'oppose à la mise à disposition systématique des conclusions des rapporteurs publics. Cette publication systématique n'est pas utile pour les justiciables et sert les intérêts des seules legal-techs, elle nécessiterait un travail supplémentaire important pour les rendre publiables et pour les anonymiser. Enfin, elle expose encore plus les rapporteurs publics à des attaques personnelles.

III. **Pour une justice attractive**

L'[ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État](#) a entendu, selon les termes du [rapport au Président de la République](#), poser « le cadre de [la] transformation en matière de formation et de déroulement des parcours de carrière » des cadres supérieurs de l'État. Cette ordonnance entendait « appliquer les mêmes principes de mobilité, d'ouverture et d'évaluation » notamment aux magistrates et magistrats administratifs.

Les pouvoirs législatifs et réglementaires, par cette ordonnance comme par plusieurs lois et décrets, ont ainsi procédé à l'alignement d'un certain nombre de règles encadrant le statut des magistrats administratifs sur celles encadrant celui des administrateurs de l'État, dans le respect des spécificités découlant de leur qualité de magistrat, tel que le législateur l'a explicitement prévu à l'[article L. 231-1 du code de justice administrative](#)¹⁰.

Cet alignement a permis un certain nombre de mesures favorables pour le corps des magistrates et magistrats administratifs, mais il convient de rappeler qu'il a également entraîné des effets négatifs.

Le Syndicat de la juridiction administrative admet que cet alignement ne pouvait pas uniquement se faire sur des mesures qui étaient favorables au corps. Il continue toutefois de regretter l'absence de prise en compte des spécificités des fonctions juridictionnelles et de la qualité de magistrats sur certains sujets, en particulier sur le conditionnement à une obligation de mobilité, opérée dès l'ordonnance de 2021, pour l'accès au deuxième grade du corps.

Par ailleurs, le Syndicat de la juridiction administrative refuse d'admettre que puissent encore exister des décrochages statutaires avec le corps des administrateurs de l'État qui ne trouveraient aucune justification dans la spécificité des fonctions de magistrat.

Le Syndicat de la juridiction administrative rappelle également que, si les grilles indiciaires des magistrates et magistrats administratifs ont été alignées sur celles des administrateurs de l'État, la rémunération reste en décrochage dès lors que la part indemnitaire est toujours nettement inférieure, et le restera malgré le déploiement de l'enveloppe actée par la loi de finances pour 2025.

A) Mobilité

Avoir accompli une mobilité est une condition fréquente de promotion au grade supérieur pour les corps de l'encadrement supérieur de la fonction publique et elle est désormais imposée, pour chacun des grades, aux magistrates et magistrats administratifs.

Le Syndicat de la juridiction administrative rappelle qu'il reste opposé aux modifications opérées par l'ordonnance du 2 juin 2021, en particulier pour l'accès au grade de premier conseiller. Si le

¹⁰ [Article 7 de l'ordonnance, article 52 de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, décret n° 2023-486 du 21 juin 2023 modifiant le statut des magistrats administratifs, décret n° 2023-488 du 21 juin 2023 relatif à l'échelonnement indiciaire des magistrats administratifs, décret n° 2023-1338 du 28 décembre 2023 relatif au statut des magistrats administratifs.](#)

corps des magistrats administratifs comporte trois grades, le code de justice administrative ne prévoit que de façon marginale et limitée de différence dans les fonctions que peuvent exercer les magistrates et magistrats du premier grade (conseiller) et du deuxième grade (premier conseiller).

Ces différences tendent d'ailleurs à être réduites : les conseillers peuvent ainsi, depuis le [décret n° 2023-1338 du 28 décembre 2023](#) signer les ordonnances prévues à [l'article R. 222-1 du code de justice administrative](#) ; [l'article 12 du projet de loi de simplification de la vie économique](#) prévoit qu'ils pourraient statuer en référé.

Les spécificités des fonctions exercées en juridiction devraient conduire à ne pas conditionner l'accès au grade de premier conseiller à une condition de mobilité, ce qui était le cas pour les conseillers recrutés jusqu'au 1^{er} janvier 2023.

En outre, l'alignement des règles statutaires sur la promotion et la condition de mobilité doit être complet et ne pas conduire à imposer inutilement aux magistrates et magistrats administratifs des dispositions plus contraignantes. Or, la définition actuelle de la mobilité oblige les magistrates et magistrats administratifs à exercer des fonctions à l'extérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et à être statutairement placés dans une position qui n'est pas leur position normale d'activité¹¹.

De telles obligations sont inutilement contraignantes et entravent particulièrement les carrières des femmes¹² et des collègues affectés en province¹³. Elles auront, en outre, pour effet de désorganiser la juridiction en raison des nombreux départs en mobilité qui interviendront du fait de cette obligation alors même que de nombreuses juridictions, particulièrement en Ile-de-France, connaissent des tensions de leurs effectifs en raison de départs en mobilité de magistrats en cours d'année judiciaire.

Cette définition contraignante est inédite car réservée aux quatre corps des juridictions administratives et financières¹⁴, les textes régissant les corps de la haute fonction publique permettant de remplir l'obligation de mobilité par un simple changement de fonction au sein de chaque corps.

Ainsi, la définition de la mobilité doit être alignée sur le mode opératoire des administrateurs de l'État : l'article 10 du décret n° 2021-1550 renvoie à une définition par les lignes de directrices de gestion interministérielle. Afin de permettre le respect du principe d'indépendance, rappelé aux

¹¹ « Pour satisfaire à l'obligation de mobilité prévue aux articles L. 234-2-1 et L. 234-2-2, les magistrats exercent, pendant une durée de deux ans, des fonctions à l'extérieur d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel pour lesquelles ils sont mis à disposition, détachés ou placés en disponibilité. », [article R. 235-1 du code de justice administrative](#).

¹² Au 31/12/2023, 156 magistrats contre seulement 97 magistrates étaient en détachement dans d'autres corps, alors que le corps comporte 49% de femmes, Bilan social pour 2023.

¹³ L'annuaire des magistrats en mobilité, à jour de décembre 2024, fait ressortir que 173 détachés sortants sur 265 exerçaient leurs fonctions en Île-de-France, soit 65%. La répartition des emplois pour 2024 prévoit pourtant que, sur 1253 magistrates et magistrats en TA et CAA, 372 le sont dans les 7 juridictions franciliennes, soit moins de 30%.

¹⁴ Voir l'article R. 135-3 du code de justice administratif pour les membres du Conseil d'État et les articles R. 123-1 et R. 226-1 du code des juridictions financières pour les membres de la Cour des Comptes et les magistrats financiers.

articles L. 12 et L. 231-1-1 du code de justice administrative, cette définition devra être faite par le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. A défaut, et s'il est procédé par décret à la définition de l'obligation de mobilité, celle-ci doit être alignée sur les conditions réelles des autres corps de la haute fonction publique.

Mobilité

Les cinq premiers alinéas de l'article R. 235-1 du code de justice administrative sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Les mobilités prévues aux articles L. 234-2-1 et L. 234-2-2 sont accomplies dans les conditions prévues par une délibération du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. »

A défaut :

Les cinq premiers alinéas de l'article R. 235-1 du code de justice administrative sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Pour satisfaire aux obligations de mobilité prévues aux articles L. 234-2-1 et L. 234-2-2, les magistrats exercent, pendant une durée de deux ans, des fonctions à l'extérieur d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel pour lesquelles ils sont mis à disposition, détachés ou placés en disponibilité, ou exercent pendant des durées respectives d'au moins deux ans dans deux juridictions différentes, ou exercent pendant des durées respectives d'au moins deux ans les fonctions de rapporteur et de rapporteur public. »

B) Accès à l'auditorat du Conseil d'État et de la Cour des Comptes

L'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État a entendu supprimer les grades d'auditeur au Conseil d'État et à la Cour des comptes et les remplacer par des statuts d'emploi d'auditeur accessibles aux administrateurs de l'État et aux membres des corps et cadres d'emplois de niveau comparable justifiant d'au moins deux ans d'expérience préalable. Le 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'État et à la Cour des comptes a fixé une longue liste des quatorze corps dont les membres étaient éligibles à de tels recrutements.

Le pouvoir réglementaire n'y a toutefois pas inclus les magistrats administratifs et des chambres régionales des comptes.

La justification de la modification du mode d'accès au Conseil d'État et à la Cour des comptes tient, selon le rapport au Président de la République, à ce que nul ne pourra y avoir accédé « sans avoir au préalable exercé au sein de l'administration ». Or, la seule circonstance d'appartenir aux corps des magistrats administratifs et des chambres régionales des comptes ne saurait suffire à conclure que les intéressés ne pourraient pas avoir une telle expérience. Parmi d'autres arguments, l'alignement sur les autres corps de la haute fonction publique d'État doit conduire à une modification et éviter des injustices inexplicables, pour un exemple concret :

- L'élève de l'INSP qui devient magistrat administratif, exerce pendant trois ans en juridiction, puis est détaché comme chef de bureau pendant deux ans, puis comme adjoint au sous-directeur d'un ministère, n'est pas éligible ;
- L'élève de l'INSP qui devient administrateur de l'État, exerce comme chef de bureau pendant deux ans en ministère, puis est détaché comme magistrat administratif pendant trois ans, puis devient adjoint au sous-directeur d'un ministère, est éligible.

Accès à l'auditorat

L'article 1^{er} du décret n° 2021-1216 est complété par les alinéas suivants :

« 15° Magistrats administratifs

16° Magistrats des chambres régionales des comptes. »