

2



*Déroulement
de la
carrière*

III. FONCTIONS EXERCÉES EN JURIDICTION

Selon l'article R. 231-1 du CJA, « *Les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel exercent leurs fonctions de magistrats administratifs au sein de ces juridictions ou à la Cour nationale du droit d'asile ainsi qu'à la Commission du contentieux du stationnement payant* ».

— A. Tribunaux administratifs et cours administratives d'appel

Le siège et le ressort géographique des TA sont fixés à l'article R. 221-3 du CJA, ceux des CAA à l'article R. 221-7 du CJA. Le nombre de chambres est fixé par arrêté de la vice-présidente ou du vice-président du Conseil d'État, le dernier en date étant celui du 21 février 2023.

1. Fonctions des conseillers, conseillères, premiers conseillers et premières conseillères

L'article R. 231-2 du CJA prévoit que « *Les premiers conseillers et les conseillers peuvent occuper les fonctions de rapporteur ou de rapporteur public dans les tribunaux administratifs ou dans les cours administratives d'appel* ». Dans la rédaction des décisions et des actes de gestion, conseiller et premier conseiller se féminise désormais en conseillère et première conseillère et rapporteur en rapporteure. Il s'agit de préconisations formalisées par une note du secrétaire général du Conseil d'État du 11 mai 2021 reprenant les préconisations du rapport « Pour la féminisation des noms de métiers et de fonctions dans la juridiction administrative » élaboré par l'association Justice administrative alter-égale (la note et le rapport sont disponibles sur l'intranet: Egalité / Diversité / Egalité professionnelle femmes-hommes).

Les conditions d'exercice de ces fonctions sont déterminées par l'affectation en chambre et la spécialisation, plus ou moins marquée selon le nombre de chambres de la juridiction, qui en résulte. L'affectation des magistrates et magistrats dans les chambres et la composition de chacune d'elles ainsi que la répartition des matières entre ces chambres sont décidées par le président ou la présidente de juridiction (art. R. 222-8 du CJA). Sous réserve qu'elle poursuive l'intérêt du service, la modification de l'affectation en chambre d'un magistrat ou d'une magistrate peut donc être décidée indépendamment de son consentement.

Le groupe de travail sur « la carrière des magistrats administratifs » (Intranet / Activité et gestion de la juridiction administrative / Activités des juridictions / Rapports des groupes de travail) a toutefois insisté, dans son rapport publié en février 2019, sur l'intérêt de varier les matières traitées et les fonctions exercées en vue d'accroître la polyvalence et de renforcer ainsi l'intérêt des fonctions au sein des juridictions. Il faut noter, en outre, que si les magistrats et les magistrates sont promues de grade à grade, c'est « *compte tenu des compétences, des aptitudes et des mérites des intéressés, tels qu'ils résultent notamment des évaluations prévues par l'article L. 234-7 et des avis motivés émis par le président de leur juridiction* » (art. L. 234-2 du CJA). Ces compétences, aptitudes et mérites sont pris en compte par le CSTACAA tant pour l'établissement du tableau d'avancement au grade de premier conseiller que pour l'établissement du tableau d'avancement au grade de président (Voir VII *Avancement et promotion* du présent chapitre 2). Il est donc dans l'intérêt des magistrats et des magistrates administratives de veiller à traiter des contentieux variés et à exercer des fonctions différentes au cours de leur carrière.

1.1 Rapporteur / rapporteure

Les fonctions de rapporteur ou de rapporteure sont les fonctions exercées par principe par les magistrates et magistrats administratifs. Leur exercice n'est donc pas formalisé par un acte de désignation ou de nomination.

a. Contenu des fonctions

Le contenu des fonctions est en partie défini par le code de justice administrative dont les articles R. 611-10 et R. 611-17 prévoient, respectivement pour les tribunaux et pour les cours, que le rapporteur ou la rapporteure dirige, sous l'autorité du président ou de la présidente de la chambre, l'instruction des dossiers qui lui ont été attribués. Il lui appartient ainsi de fixer, « *en égard aux circonstances de l'affaire, le délai accordé aux parties pour produire leurs mémoires* ». Il ou elle peut également procéder à des mesures d'instruction en leur demandant de produire « *toutes pièces ou tous documents utiles à la solution du litige* ».

Sur le fondement des seconds alinéas des articles R. 611-10 et R. 611-17, le président ou la présidente de la formation de jugement peut, en outre, déléguer au rapporteur ou à la rapporteure, sans condition de grade ni d'ancienneté, les pouvoirs qui lui sont conférés par les articles R. 611-7 (information sur les moyens relevés d'office), R. 611-7-1 (crystallisation des moyens), R. 611-8-1 (demande de mémoire récapitulatif), R. 611-8-7 (demandes de production sur support papier d'une pièce versée dans Télérecours), R. 611-11 (clôture de l'instruction à l'enregistrement de la requête devant les tribunaux, également applicable dans

les cours en vertu de l'article R. 611-18), R. 612-3 (mise en demeure d'une partie n'ayant pas produit), R. 612-5 (mise en demeure de produire le mémoire complémentaire annoncé dans la requête), R. 613-1 (clôture de l'instruction), R. 613-1-1 (demande d'éléments ou de pièces après la clôture de l'instruction) et R. 613-4 (réouverture de l'instruction).

En revanche, ni l'information sur le prononcé d'office d'une injonction (art. R. 611-7-3), ni la demande de maintien de la requête (art. R. 612-5-1) ne peuvent, en l'état des textes, être déléguées aux rapporteurs et rapporteuses.

La délégation de ces pouvoirs d'instruction est fréquente. Les pouvoirs d'instruction du rapporteur ou de la rapporteure, qu'il s'agisse de ceux conférés par les articles R. 611-10 et R. 611-17 ou de ceux délégués par le président ou la présidente de la formation de jugement, lui permettent de procéder à l'instruction de ses dossiers (son « stock ») qui seront considérés comme étant « en état » lorsque chaque défendeur aura produit au moins un mémoire ou aura été mis en demeure de le faire. Ce travail d'instruction est plus ou moins lourd selon les contentieux.

Enfin, le code de justice administrative reste muet sur l'essentiel du travail des rapporteurs et rapporteuses, qui consiste en l'étude des dossiers en vue de rédiger un projet de jugement ou d'arrêt qui sera, le plus souvent, accompagné d'une note pour être transmis à la rapporteure publique ou au rapporteur public et au président ou à la présidente de la formation de jugement. Dans les tribunaux, si le rôle de chaque audience est arrêté par le président ou la présidente du tribunal administratif (art. R. 711-1), c'est en pratique sur la proposition des rapporteurs et rapporteuses. De même, si le rôle est préparé par le ou la rapporteure publique dans les cours administratives d'appel (art. R. 711-1), celui-ci ou celle-ci est en pratique tributaire du travail effectué par les rapporteurs et rapporteuses. Le code de justice administrative ne fait pas directement état de ce travail, mais on en retrouve la trace lorsqu'il est prévu qu'un ou une membre de la formation de jugement fait un rapport sur chaque affaire à l'audience (art. R. 732-1), ce dont la décision doit faire mention (art. R. 741-2) et, surtout, lorsqu'il est prévu que la minute de la décision est signée par le rapporteur ou la rapporteure (art. R. 741-7).

b. Durée d'exercice des fonctions

En droit, la durée d'exercice des fonctions de rapporteur n'est pas limitée. Il faut toutefois noter que les membres du groupe de travail sur la carrière des magistrats administratifs se sont prononcés à l'unanimité pour que les rapporteurs et rapporteuses soient incités à changer de fonctions et/ou de matières contentieuses tous les quatre ans.

Les revendications du SJA



Le SJA est soucieux du caractère équitable de la répartition de la charge de travail au sein des chambres. Si une délégation de certaines tâches incombant aux présidents et présidentes de chambre (ordonnances, référés) peut dans certains cas participer à la responsabilisation du rapporteur ou de la rapporteure et le ou la préparer à l'exercice

des fonctions de président, cette délégation ne peut qu'avoir lieu en concertation entre les intéressés et dans le respect d'une charge de travail raisonnable, notamment si aucune décharge de dossiers n'est prévue pour le rapporteur ou la rapporteure en contrepartie de cette tâche.

Le SJA insiste également pour que la mission d'instruction des dossiers soit pleinement dévolue aux rapporteurs et aux rapporteures, qui doivent véritablement disposer du temps nécessaire pour mettre en état les dossiers de leur stock et décider librement de leur enrôlement.

1.2 Rapporteur public / rapporteure publique

a. Désignation

Dans chaque tribunal administratif et chaque cour administrative d'appel, un, une ou plusieurs magistrates ou magistrats au grade de premier conseiller ou de conseiller sont chargés d'exercer les fonctions de rapporteur public (art. R. 222-23 et R. 222-32 du CJA).

Ces désignations se font en trois étapes successives: les propositions sont faites par les chefs et cheffes de juridiction et relèvent de leur seule compétence. Il n'est pas rare, toutefois, et il est d'ailleurs préférable, que des appels à candidature soient lancés au sein des juridictions dans lesquelles des postes de rapporteurs publics et rapporteures publiques doivent être pourvus.

Ces propositions doivent ensuite faire l'objet d'un avis conforme du CSTACAA (art. L. 232-1 du CJA). Dans son orientation sur la désignation aux fonctions de rapporteur public (consultable sur l'intranet des juridictions administratives (Ressources humaines / Espace magistrats / Les instances représentatives / Le CSTA / Orientations), le CSTCAA a précisé qu'il exerce son contrôle sur deux points qui sont:

- l'existence d'une chambre à laquelle sera rattaché le magistrat ou la magistrate, des dérogations ayant toutefois pu être admises en acceptant la désignation d'un ou d'une rapporteure publique surnuméraire par rapport au nombre de chambres, en considération d'une organisation spécifique, généralement provisoire, pour le traitement d'un contentieux particulier, notamment par un ou des juges statuant seuls;
- le caractère suffisant de l'expérience professionnelle de l'intéressé ou de l'intéressée, le principe posé – auquel il n'est qu'exceptionnellement dérogé et au vu de la justification par le chef ou la cheffe de juridiction d'une situation particulière – étant celui d'une ancienneté minimale de services juridictionnels de deux années.

Enfin, les nominations sont faites par arrêté du vice-président du Conseil d'État publié au Journal officiel (art. R. 222-23 et R. 222-32 du CJA).

Tout rapporteur public ou rapporteure publique absente ou empêchée est suppléée de droit par un autre rapporteur public ou une autre rapporteure publique. À défaut, et si le fonctionnement du tribunal ou de la cour l'exige, ses fonctions sont temporairement

exercées par un conseiller, une conseillère, un premier conseiller ou une première conseillère désignée par le président du tribunal ou de la cour (art. R. 222-24 et R. 222-32 du CJA). Les magistrats et magistrates titulaires du grade de président ne peuvent donc pas être désignés pour exercer les fonctions de rapporteur public, même à titre temporaire. Une exception toutefois: le maintien en activité en surnombre au-delà de la limite d'âge, pour exercer «*l'une des fonctions dévolues aux premiers conseillers*», en application de l'article L. 233-7 du CJA.

b. Fonctions

Aux termes de l'article L. 7 du CJA, «*Un membre de la juridiction, chargé des fonctions de rapporteur public, expose publiquement, et en toute indépendance, son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent*». Le Conseil d'État a précisé la portée de ces dispositions en considérant, dans le dernier état de sa jurisprudence, «*que le rapporteur public, qui a pour mission d'exposer les questions que présente à juger le recours sur lequel il conclut et de faire connaître, en toute indépendance, son appréciation, qui doit être impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige soumis à la juridiction à laquelle il appartient, prononce ses conclusions après la clôture de l'instruction à laquelle il a été procédé contradictoirement; que l'exercice de cette fonction n'est pas soumis au principe du caractère contradictoire de la procédure applicable à l'instruction; qu'il suit de là que, pas plus que la note du rapporteur ou le projet de décision, les conclusions du rapporteur public -qui peuvent d'ailleurs ne pas être écrites- n'ont à faire l'objet d'une communication préalable aux parties*» (CE, Sect., 21 juin 2013, n° 352427). Dans les tribunaux et les cours, le rapporteur public ou la rapporteure publique n'assiste pas au délibéré (art. R. 732-2 du CJA).

S'ils concluaient à l'origine sur toutes les affaires, les rapporteurs publics et rapporteures publiques ont vu leur champ d'intervention réduit, dans le contentieux général, par les articles L. 732-1 et R. 732-1-1 du CJA qui prévoient en 2023 que, sur sa proposition, le ou la rapporteure publique peut être dispensée par le président ou la présidente de la formation de jugement collégiale, ou le magistrat ou la magistrate statuant seule, de prononcer des conclusions à l'audience sur tout litige en matière de :

- permis de conduire;
- refus de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice;
- naturalisation;
- entrée, séjour et éloignement des étrangers, à l'exception des expulsions;
- taxe d'habitation et taxe foncière sur les propriétés bâties afférentes aux locaux d'habitation et à usage professionnel ainsi que contribution à l'audiovisuel public;
- prestation, allocation ou droit attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi;

- désignation des électeurs sénatoriaux;
- injonctions de retrait et de blocage d'accès de contenus à caractère terroriste (articles 3 et 4 du règlement (UE) 2021/784 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021).

Certains contentieux spécifiques sont, en outre, jugés sans conclusions du rapporteur public ou de la rapporteure publique. Tel est le cas du contentieux des décisions administratives fondées sur des motifs en lien avec la prévention d'actes de terrorisme prises sur le fondement des articles L. 2282 et L. 228-5 du code de la sécurité intérieure (art. R. 773-45 du CJA), du contentieux des obligations de quitter le territoire français en cas de placement en rétention ou d'assignation à résidence (art. R. 776-15 du CJA) ou lorsqu'il apparaît, en cours d'instance, que l'étranger détenu est susceptible d'être libéré avant l'expiration du délai de jugement prévu (art. R. 776-29 du CJA), du contentieux des refus d'entrée au titre de l'asile (art. L. 352-5 du CESEDA) ainsi que des demandes de sursis à exécution devant la cour administrative d'appel (art. R. 222-25 du CJA). Sauf renvoi à une formation collégiale, c'est également le cas des référés (art. L. 552-1 du CJA) et du contentieux du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage (art. L. 7791 du CJA).

Enfin, lorsque le fonctionnement du tribunal ou de la cour l'exige, un rapporteur public ou une rapporteure publique peut, à titre temporaire, être désigné ou désignée rapporteur ou rapporteure dans des affaires sur lesquelles il ou elle n'est pas ou n'a pas été appelé à conclure (art. R. 222-23 et R. 222-32 du CJA).

c. Conditions d'exercice des fonctions

La part fonctionnelle de l'indemnité de fonction versée aux magistrats et magistrats exerçant les fonctions de rapporteur public est d'un montant légèrement supérieur à celui versé aux rapporteurs et rapporteures du même grade et du même groupe d'échelon : voir *Chapitre 4 / II / A (L'indemnité de fonction)*.

d. Durée des fonctions

Il est mis fin aux fonctions de rapporteur public par arrêté de la vice-présidente ou du vice-président du Conseil d'État, également publié au Journal officiel. L'avis conforme du CSTACAA n'est pas requis, de nombreuses raisons pouvant justifier l'abandon de ces fonctions (désir de changer de fonctions ou de contentieux, mutation, départ en mobilité, promotion, ...).

En revanche, un magistrat ou une magistrate cessant d'exercer ses fonctions de rapporteur public pendant son congé de paternité, de maternité ou d'adoption doit être en mesure de reprendre ces fonctions à son retour de congé si elle ou il le souhaite. C'est le sens de la note du 9 mars 2020 relative à la conciliation vie professionnelle / vie privée, disponible sur l'intranet dans la rubrique « Égalité / Diversité » (Égalité / Diversité / Égalité professionnelle femmes-hommes).

Aucune limite temporelle à l'exercice des fonctions de rapporteur public n'est fixée par le code de justice administrative. Le groupe de travail sur la carrière des magistrats

administratifs, dans sa proposition 25, a toutefois préconisé, sans que cette recommandation ait été reprise par le pouvoir réglementaire pour l'instant, d'instaurer une limite de durée de quatre ans, renouvelable pour trois ans, pour exercer les fonctions de rapporteur public au sein d'une même chambre sur le modèle de celle existant pour les membres du Conseil d'État (art. R. 122-5 à R. 122-7 du CJA). En outre, les orientations du CSTACAA pour la promotion au grade de président (cf. *Chapitre 2 / VII (Avancement et promotion)*) indiquent depuis 2022 que « La révision des jugements qui relève du président de chambre suppose une bonne maîtrise de la rédaction des décisions qui ne peut qu'être difficilement démontrée lorsqu'on occupe depuis longtemps, au moment de l'inscription au tableau d'avancement, les fonctions de rapporteur public ».

Les revendications du SJA

sj

Le SJA est opposé à toute extension de la dispense de conclusions du rapporteur public. Il est attaché à ce que la dispense de prononcé des conclusions à l'audience ne se transforme pas en une dispense d'examen du dossier.

Par la voix de ses élus et élues au CSTACAA, le SJA veille au respect de la condition d'ancienneté de deux ans pour devenir rapporteur public ou rapporteure publique. Il est attaché à ce que ces fonctions soient exercées de manière volontaire et dans des conditions optimales, c'est-à-dire avec suffisamment d'expérience et dans des matières connues, ce qui n'est malheureusement pas toujours le cas, en particulier dans les tribunaux marqués par une rotation rapide et importante des effectifs. À l'inverse, dans les tribunaux où les effectifs sont très stables, il est important que tous puissent accéder aux fonctions de rapporteur public à un moment de leur carrière. Le SJA est également soucieux que ni la parentalité, ni le travail à temps partiel ne fassent obstacle à une désignation comme rapporteur public ou rapporteure publique.

S'agissant de la charge de travail des rapporteurs publics et des rapporteures publiques, le SJA demande un retour à la composition classique des chambres à deux rapporteurs ou rapporteures dans les tribunaux et à deux rapporteurs ou rapporteures et une présidente ou président assesseur dans les cours. Il demande aussi que les magistrats et les magistrates reprenant des fonctions de rapporteur ou de rapporteure après avoir exercé celles de rapporteur public ou de rapporteure publique soient dispensés d'une ou deux audiences à la rentrée judiciaire, ce dont une note du 15 juin 2023 du SGCE tient compte. Il revendique également la possibilité pour les rapporteurs publics et les rapporteures publiques de faire valoir leurs droits statutaires et notamment leurs droits à décharge pour l'accomplissement de missions supplémentaires (permanences, commissions administratives, référés, etc.) ou pour leur formation. Il alerte le secrétariat général sur les risques psycho-sociaux auxquels expose une charge de travail déraisonnable.

Enfin, le SJA veille à ce que les collègues ayant fait l'objet d'attaques à l'audience ou dans la presse bénéficient du soutien de leur chef ou cheffe de juridiction et, le cas

échéant, de la protection fonctionnelle, sous la forme la plus adaptée aux faits en cause.

2. Fonctions des présidents et présidentes

Certaines fonctions du grade sont réservées aux présidents et aux présidentes ayant été préalablement inscrits et inscrites sur l'une ou l'autre des listes d'aptitude prévues aux articles L. 234-4 et L. 234-5 du CJA; voir *VII (Avancement) / C (Inscription sur les listes d'aptitude)* du présent Chapitre 2. En outre, si en pratique une ou un seul président, ayant préalablement été inscrit sur la première liste d'aptitude, est placé auprès de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives, l'article R. 112-1-1 du CJA prévoit que plusieurs magistrates ou magistrats peuvent être placés auprès de la mission et impose seulement qu'ils aient le grade de président, sans autre condition : voir *Chapitre 1 / V (La MIJA)*.

Indépendamment de la condition d'inscription préalable sur une liste d'aptitude, on distingue également les fonctions exercées par les présidents et les présidentes selon qu'elles requièrent en priorité des capacités d'encadrement ou des compétences techniques. Il faut toutefois rappeler à titre liminaire que les orientations du CSTACAA relatives au tableau d'avancement au grade de président précisent que la reconnaissance d'une aptitude à l'encadrement d'une équipe est toujours une condition nécessaire pour pouvoir être inscrit sur ce tableau. En outre, les carrières de « gestionnaire » et d'« expert » ne sont pas conçues comme étanches : plusieurs chefs ou cheffes de juridiction ont été nommés alors qu'ils ou elles exerçaient les fonctions de président de chambre en cour administrative d'appel ; des présidentes et présidents de tribunal administratif ont ensuite exercé des fonctions de première vice-présidence en cour administrative d'appel ou en tribunal administratif, ou de présidence de chambre en cour administrative d'appel.

Les différentes orientations du CSTACAA relatives à la carrière des présidents qui seront citées dans les développements qui suivent sont disponibles sur l'intranet de la juridiction administrative (Ressources humaines / Espace magistrats / Les instances représentatives / Le CSTA / Orientations).

2.1 Présidents et présidentes hors listes d'aptitude

Les fonctions exercées par les présidents et les présidentes hors listes d'aptitude sont énumérées à l'article L. 234-3 du CJA : « *Les présidents occupent les fonctions, dans une cour administrative d'appel, de vice-président, de président de chambre ou d'assesseur; dans un tribunal administratif, de président, de vice-président ou de président de chambre; au tribunal administratif de Paris, ils occupent en outre les fonctions de président ou de vice-président de section. Ils peuvent également occuper au Conseil d'État des fonctions d'inspection des juridictions administratives. À la Cour nationale du droit d'asile, ils exercent les fonctions de président de section ou de chambre* ».

Les présidents et les présidentes peuvent en outre exercer les fonctions de président et présidente de chambre à la CCSP (cf. *infra*). L'accès à ces fonctions se fait par mutation – cf. *Chapitre 2 / V (Mutations et réintégrations)* – ou à l'occasion de la promotion au grade de président, par l'exécution du tableau d'avancement – cf. *Chapitre 2 / VII (Avancement et promotion)*.

a. Les fonctions de président et présidente de chambre dans les tribunaux administratifs

Les vice-présidents et vice-présidentes de tribunal administratif et les vice-présidents et vice-présidentes de section au tribunal administratif de Paris exercent des fonctions de président de chambre. Ils et elles sont d'abord chargées d'analyser les requêtes enregistrées dans la chambre, et de les rejeter le cas échéant sans engager d'instruction contradictoire, par ordonnances prises sur le fondement de l'article R. 222-1 du CJA. Ils et elles sont par ailleurs chargées de la présidence des formations de jugement collégiales de la chambre (art. R. 222-17 du CJA). La révision des projets de jugement après le délibéré leur incombe également et ils et elles signent les minutes des décisions (art. R. 741-7 du CJA). Enfin, le groupe de travail sur « la carrière des magistrats administratifs » a prôné, sans que cette recommandation ait été reprise par le pouvoir réglementaire pour l'instant, l'instauration d'une limite de sept ans pour exercer les fonctions de président d'une même chambre (proposition 25).

Sans que cela soit prévu par le code de justice administrative, les présidents et présidentes de chambre des tribunaux administratifs sont responsables, avec l'appui du greffe de chambre, du bon fonctionnement de la chambre qu'ils et elles animent et président. Ils et elles sont aussi en charge de la formation de leurs plus jeunes collègues, en particulier lors de leur première affectation, et sont – ou devraient être – associées à la gestion du tribunal par le chef ou la cheffe de juridiction à travers les réunions des présidents et présidentes, aux dénominations variables. Les présidents et présidentes de chambre doivent en effet constituer des relais d'information, aussi bien ascendants que descendants, et des intermédiaires entre leur chambre et la présidence de la juridiction. Leur rôle s'étend en outre au-delà de leur propre chambre, puisqu'il leur incombe d'échanger avec leurs pairs au sein de la juridiction afin de veiller au maintien de la cohérence de la jurisprudence, en particulier dans les juridictions de taille importante comprenant des chambres dites « jumelles » traitant des mêmes contentieux.

Les présidents et présidentes de chambre des tribunaux sont aujourd'hui soumises à une charge de travail particulièrement lourde et à des sujétions toujours plus importantes : animation et pilotage de la chambre et du greffe associé, instruction et affectation des dossiers, travail de révision, référés, formation des aides à la décision, formation des nouveaux collègues, audiences de juge unique, ordonnances, participation au rayonnement de la juridiction, *etc.*, auxquelles s'ajoute parfois l'obligation de rapporter pour « compenser » des temps partiels ou des absences.

Conscient de l'accroissement de la charge de travail des présidents de chambre, le SJA a insisté pour que le groupe de travail constitué au sein du CSTACAA sur « la charge de travail des magistrats administratifs » intègre dans ses travaux la charge de travail des présidents et présidentes de chambre. Dans le livre blanc sur la charge de travail rédigé à l'occasion de son audition par ce groupe de travail, le SJA a milité pour que les objectifs quantitatifs trop souvent assignés aux présidentes et aux présidents de chambre (production collégiale de la chambre, nombre d'ordonnances en première instance comme en appel, notamment) soient remplacés par des objectifs davantage qualitatifs (qualité du management et de l'animation du collectif au sein de la chambre, qualité des décisions rendues).

Le SJA revendique par ailleurs la création de postes supplémentaires de présidentes et de présidents dans les tribunaux administratifs de deux chambres, pour assurer la présidence des chambres dont l'une est présidée par la cheffe ou le chef de juridiction, et dans les juridictions plus importantes où des postes supplémentaires devraient être créés soit pour renforcer les effectifs par la création de nouvelles chambres, soit pour prendre en charge les cellules ou pôles dédiés au traitement des urgences, les médiations, les expertises ou l'encadrement de l'aide à la décision, *etc.*

Le SJA insiste également sur la nécessité de revaloriser les fonctions de présidente et de président de chambre dans le cadre de la revalorisation indemnitaire des magistrates et des magistrats administratifs, afin de tenir compte des sujétions inhérentes à l'exercice de ces fonctions et du « coût » lié à la prise de grade et afin d'offrir un déroulé de carrière plus satisfaisant sur le plan de la rémunération aux magistrates et aux magistrats ayant accédé au grade de président. Il demande également que les présidentes et les présidents de chambre bénéficient d'une formation adaptée avant leur première prise de fonction et que, de même que les rapporteuses publiques et les rapporteurs publics, ils puissent faire valoir leurs droits statutaires et notamment leurs droits à décharge pour formation ou leurs droits au temps partiel.

b. Les fonctions de présidents-asseesseurs et présidentes-asseesseures en cour administrative d'appel

Les présidents-asseesseurs et les présidentes-asseesseures en cour administrative d'appel y siégeaient à l'origine afin d'asseoir l'autorité et la légitimité des arrêts des nouvelles cours. Ils étaient alors principalement investis d'une fonction de révision. Même si elle est fréquente en pratique, leur présence dans les formations de jugement n'est plus obligatoire, qu'il s'agisse de la formation à trois, qui est devenue la formation de droit commun, ou des formations à cinq, réservées aux affaires dont la nature ou la difficulté le justifie (art. R. 222-26 et R. 222-27 du CJA).

Les présidents-asseesseurs et les présidentes-asseesseures exercent aujourd'hui principalement des fonctions de rapporteur, en étant souvent chargées, eu égard à leur expérience, des dossiers les plus complexes. Un usage courant et bienvenu, quoique non généralisé, leur confie la présidence de quelques audiences de leur chambre au cours de l'année judiciaire. Ils et elles peuvent enfin se voir confier le tri des requêtes d'appel ainsi que le rejet par ordonnance des demandes de sursis à exécution des jugements et le soin de statuer sur les appels dirigés contre les ordonnances prises dans les tribunaux sur le fondement de l'article R. 222-1 du CJA.

Le groupe de travail sur « la carrière des magistrats administratifs » a proposé que les fonctions de président-asseesseur soient réorientées vers le traitement en appel des contentieux les plus complexes, « de façon à être conçues comme l'aboutissement possible d'une carrière d'expert du droit ne souhaitant pas être chargé de tâches d'encadrement », ajoutant que ces magistrats et magistrates, eu égard à leur âge, à leur expérience et à leurs compétences juridiques de haut niveau, auraient alors vocation à constituer un vivier privilégié pour le recrutement de conseillers d'État en application de l'article L. 133-8 du CJA (proposition 31).

Les revendications du SJA

sja

Le SJA considère que l'exercice de la fonction de révision est essentiel pour préparer les présidents-asseesseurs et les présidente-asseesseure à l'exercice des fonctions de président et présidente de chambre, de sorte qu'il est indispensable qu'ils puissent assurer la présidence des formations de jugement à raison d'au moins une audience par trimestre.

2.2 Présidents et présidentes ayant été préalablement inscrits sur une liste d'aptitude

Certaines fonctions ne peuvent être exercées par les présidents et les présidentes qu'après une inscription sur la liste d'aptitude mentionnée à l'article L. 234-4 ou celle mentionnée à l'article L. 234-5.

Ainsi, la première liste d'aptitude ou « LA1 », prévue à l'article L. 234-4 du CJA, donne accès aux fonctions suivantes :

- présidence de chambre dans une cour administrative d'appel,
- présidence d'un tribunal administratif comportant moins de cinq chambres,
- présidence de section au tribunal administratif de Paris,
- première vice-présidence d'un tribunal administratif comportant au moins huit chambres,
- présidence de section à la CNDA.

L'inscription sur cette liste donne également accès aux fonctions suivantes :

- vice-présidence à la CNDA, les vice-présidents et vice-présidentes étant choisis et choisies parmi les présidents et présidentes de section en application de l'art. R. 131-1 CESEDA ;
- présidence de la CCSP, même si l'article R. 2333-120-20 du CGCT n'impose pas que le président ou la présidente de la CCSP ait été préalablement inscrit sur cette liste.

La deuxième liste d'aptitude ou « LA2 », prévue à l'article L. 234-5 du CJA donne accès aux fonctions suivantes :

- présidence d'un tribunal administratif comportant au moins cinq chambres,
- première vice-présidence d'une cour administrative d'appel,
- vice-présidence du tribunal administratif de Paris,

L'inscription sur la première puis sur la deuxième de ces listes d'aptitude est subordonnée à certaines conditions : cf. *Chapitre 2 / VII / C Inscription sur les listes d'aptitude au grade de président*).

Les affectations dans les fonctions accessibles après inscription préalable sur une liste d'aptitude autres que celles de président ou présidente de tribunal administratif sont soumises pour simple avis au CSTACAA, consulté au titre de sa compétence générale et exclusive pour connaître de toutes les questions individuelles concernant les magistrates et les magistrats administratifs (art. L. 232-1 du CJA).

a. Les fonctions de président et présidente de chambre dans une cour administrative d'appel

Les fonctions de président et de présidente de chambre dans une cour administrative d'appel sont exercées par les personnes détenant le grade de président nommées après avoir été inscrits sur la première liste d'aptitude.

Ils et elles exercent les mêmes fonctions que les présidents et les présidentes de chambre en tribunal administratif et statuent en outre sur les demandes de sursis à exécution des jugements des tribunaux administratifs (art. R. 222-25 du CJA).

b. Les fonctions de président et présidente de section au tribunal administratif de Paris

Les fonctions de président et de présidente de section au tribunal administratif de Paris sont également exercées par des magistrats ou des magistrates nommées après avoir été inscrites sur la première liste d'aptitude. Elles ont préséance sur les présidents et les présidentes de chambre pour l'établissement de l'ordre du tableau.

En complément des fonctions exercées en qualité de présidente ou de président de chambre d'un tribunal, elles et ils siègent au sein des formations élargies (formation plénière, formation de sections réunies et formation de section) prévues par l'article R. 222-21 pour ce tribunal.

Les présidentes et les présidents de section examinent toutes les nouvelles requêtes de la section et les répartissent entre les chambres de la section, veillent à l'équilibre et la répartition des stocks au sein de leur section, animent et coordonnent le travail de celle-ci en collaboration avec les vice-présidents et vice-présidentes de section pour assurer la cohérence de la jurisprudence ou l'organisation du greffe, dressent le tableau de permanence des référés pour leur section et organisent pour leur section le recrutement des stagiaires et assistants ou assistantes de justice avec l'aide des vice-présidents et des vice-présidentes.

Ils proposent également, sur la base des propositions des vice-présidents et vice-présidentes, l'évaluation de tous les magistrats et magistrates de la section au chef ou à la cheffe de juridiction.

Enfin, le président ou la présidente de section est normalement le relais pour la diffusion de l'information au sein de sa section qui fonctionne ainsi, *mutatis mutandis*, comme une petite juridiction dotée d'une certaine autonomie.

c. Les fonctions de premier vice-président et première vice-présidente d'un tribunal administratif et de vice-président et vice-présidente du tribunal administratif de Paris

Les fonctions de premier vice-président des tribunaux administratifs comprenant au moins huit chambres se rapprochent des fonctions de vice-président du tribunal administratif de Paris, à la différence près que les premières sont exercées par des personnes nommées après avoir été inscrites sur la première liste d'aptitude tandis que les secondes sont exercées par une personne nommée après avoir été inscrite sur la deuxième liste d'aptitude.

Le chef ou la cheffe de juridiction peut déléguer au premier vice-président, ou au vice-président du tribunal administratif de Paris, ses attributions en matière de règlement des questions de connexité et des questions de compétence, de direction des différents moyens d'investigation (dont, au premier chef, les expertises), de rectification des erreurs matérielles non susceptibles d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire, de taxation des frais et de dépens et d'exécution des décisions (art. R. 222-21-1 du CJA).

Le chef ou la cheffe de juridiction peut également déléguer la conduite de certains entretiens d'évaluation au premier vice-président ou à la première vice-présidente et, au tribunal administratif de Paris, au vice-président ou à la vice-présidente (art. R. 234-7 du CJA). Ceux-ci et celles-ci peuvent également se voir déléguer, mais sous réserve de l'accord du magistrat ou de la magistrate concernée, la conduite des entretiens déontologiques (art. R. 231-6 du CJA).

Les revendications du SJA



Le SJA demande la nomination de premiers vice-présidents et de premières vice-présidentes dans un plus grand nombre de juridictions, notamment pour les tribunaux administratifs de cinq chambres et plus.

d. Les fonctions de premier vice-président et première vice-présidente de cour administrative d'appel

Les fonctions de premier vice-président de cour administrative d'appel sont réservées aux magistrates et magistrats nommés après avoir été inscrits sur la deuxième liste d'aptitude. Comme l'indiquent les orientations du CSTACAA sur la deuxième liste d'aptitude, l'inscription sur cette liste peut « *venir couronner, dans des fonctions de premier vice-président de cour, d'excellents magistrats qui peuvent se prévaloir d'une longue et brillante carrière, sans avoir eu néanmoins les prédispositions ou l'appétence pour devenir chef de juridiction* ».

Le président ou la présidente de la cour peut déléguer au premier vice-président ou à la première vice-présidente les mêmes fonctions que celles pouvant être déléguées au premier vice-président d'un tribunal administratif (cf. *supra*). Cette personne peut en outre se voir déléguer les attributions que le président tient des dispositions figurant au titre I^{er} du livre II du code de justice administrative, ce qui inclut notamment la médiation et les attributions administratives visées aux articles R. 212-2 et R. 212-3 (art. R. 222-31 du CJA).

Pour le surplus, les premiers vice-présidents et les premières vice-présidentes de cour exercent les mêmes fonctions que les présidents et présidentes de chambre en cour et président notamment une de ses chambres.

e. Les fonctions de présidente et président de tribunal administratif

Les fonctions de présidente et de président de tribunal administratif sont exercées par des personnes au grade de président nommées après avoir été inscrites sur la première liste d'aptitude pour les tribunaux comportant moins de cinq chambres et par des personnes au grade de président nommées après avoir été inscrites sur la deuxième liste d'aptitude pour les tribunaux comportant plus de cinq chambres (art. L. 234-4, L. 234-5 et R. 221-5 du CJA).

Chaque cour administrative d'appel est présidée par un conseiller d'État ou une conseillère d'État en service ordinaire en vertu de l'article L. 222-3 du CJA.

Les avancées obtenues par le SJA

sj

Le SJA se félicite d'avoir obtenu, par l'ordonnance de 2016 ayant modifié l'article L. 232-1 du CJA, que toutes les nominations de présidents et présidentes de tribunal administratif soient désormais subordonnées à un avis conforme, et non plus simple, du CSTACAA. Cette évolution législative est bienvenue, pour la nomination de magistrats et magistrates chargées de fonctions d'encadrement supérieur au sein du corps. Le SJA continue de revendiquer la création d'un véritable Conseil supérieur de la juridiction administrative, doté d'une composition paritaire et compétent pour donner un avis conforme sur l'ensemble des mesures individuelles intéressant les magistrates et magistrats administratifs.

Dans ses orientations sur l'affectation des présidents et présidentes inscrites sur la première liste d'aptitude, le CSTACAA a précisé que, « pour les emplois de chef de juridiction et, dans une moindre mesure, les emplois de président de section au tribunal administratif et de premier vice-président dans les tribunaux administratifs d'au moins huit chambres », il examine « principalement l'adéquation du candidat au poste (profil, caractère, personnalité, expérience et motivation), au regard de la situation du tribunal, et le cas échéant, de ses contraintes ou difficultés intrinsèques ». Aussi une ancienneté d'inscription plus importante sur la liste d'aptitude ne donne-t-elle aucune priorité. En conséquence, le Conseil supérieur ne s'estime pas tenu de donner une priorité à des candidats et des candidates pouvant justifier d'une ancienneté d'inscription plus importante sur la liste d'aptitude. Les mêmes principes ont été retenus dans les orientations sur l'affectation des présidents et des présidentes inscrites sur la deuxième liste d'aptitude, pour les emplois de président et de présidente d'un tribunal comportant au moins cinq chambres : c'est « l'adéquation du profil du candidat aux caractéristiques propres du poste à pourvoir, compte tenu des vœux de l'intéressé et de l'intérêt du service » qui priment, l'ancienneté d'inscription sur la liste d'aptitude, puis l'ancienneté dans le grade de président, n'intervenant qu'à titre subsidiaire.

Enfin, le CSTACAA a indiqué que pour les affectations des présidents et des présidentes inscrits sur l'une ou l'autre des listes d'aptitude, il exerce « une vigilance particulière lors de l'affectation des présidents inscrits sur la liste d'aptitude pour se livrer à un contrôle réel de l'adéquation du profil du candidat au poste à pourvoir » et qu'en outre, afin de ne pas priver d'effet ce contrôle dès le premier changement d'affectation des intéressés et des intéressées une fois nommées, ce même contrôle est exercé lors des mouvements de mutation ultérieurs.

Les présidentes et présidents de tribunal administratif prennent les dispositions nécessaires au fonctionnement de la juridiction qu'ils président. Ils et elles assurent la direction des services de cette juridiction et le maintien de sa discipline intérieure (art. R. 222-3 du CJA). Elles et ils sont institués ordonnateurs secondaires des dépenses de fonctionnement des juridictions qu'ils président (art. R. 222-12 du CJA). Ils et elles siègent en outre au sein de la commission instituée auprès de chaque cour administrative d'appel pour établir le tableau des experts (R. 221-10). Elles et ils proposent au vice-président ou à la vice-présidente du Conseil d'État la nomination des assistants et assistantes de justice (R. 227-4) et des juristes assistants et assistantes (R. 228-4). Ils sont évalués par le président ou la présidente de la mission d'inspection des juridictions administratives (art. R. 234-7 du CJA).

Les présidentes et les présidents ayant été nommés après avoir été inscrits sur l'une ou l'autre des listes d'aptitudes peuvent, enfin, exercer les fonctions confiées aux présidentes et aux présidents n'ayant pas été inscrit sur une liste d'aptitude. Ils conservent alors le bénéfice de l'échelon et de l'indice acquis. Tel est le cas des cheffes et des chefs de juridiction maintenus en activité en surnombre pour exercer des fonctions de premier conseiller ou de première conseillère.

3. Fonctions exercées par les magistrates et magistrats de tout grade

Il s'agit des fonctions exercées par un magistrat ou une magistrate statuant seule (en « juge unique »). Ces magistrates et magistrats sont en pratique désignés par la cheffe ou le chef

de juridiction dans les jours suivant son installation et ces délégations sont régulièrement mises à jour à l'occasion des promotions, des départs et des arrivées au sein de la juridiction. Si plusieurs listes sont ainsi établies, elles peuvent être identiques dans les faits, les présidents ou et les présidentes des petits tribunaux pouvant désigner les magistrats et les magistrates ne satisfaisant pas à une condition d'ancienneté ou de grade en cas d'absence ou d'empêchement des autres magistrats ou des autres magistrates. On peut distinguer ces fonctions selon qu'elles conduisent le ou la magistrate statuant seule à juger au principal ou non. Elles sont accessibles aux magistrates et magistrats dans des conditions très diverses d'ancienneté et/ou de grade.

3.1 Magistrat statuant seul et magistrate statuant seule

a. Absence de condition d'ancienneté ou de grade

De nombreux litiges peuvent être tranchés par un ou une magistrate statuant seule ayant été préalablement désigné par la ou le chef de juridiction, sans aucune condition de grade ou d'ancienneté. Tel est le cas notamment dans le contentieux des étrangers qui fournit un grand nombre d'exemples puisque sont jugés par « *le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne* » : sauf lorsqu'elles relèvent d'une formation collégiale, les obligations de quitter le territoire français ainsi que les décisions prises pour leur exécution (délai de départ volontaire, fixation du pays de renvoi et interdiction de retour sur le territoire français), voire parfois la décision relative au séjour intervenue concomitamment (art. L. 776-1 et L. 776-2 du CJA), les décisions de maintien en rétention en cas de demande d'asile (art. L. 777-2 du CJA), les décisions de transfert vers l'État responsable de l'examen de la demande d'asile présentée sur le territoire (art. L. 777-3 du CJA), les demandes tendant au sursis à exécution des mesures d'éloignement visant les demandeurs d'asile (art. L. 777-4 du CJA), les refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile et les décisions de transfert prises à la frontière (art. L. 7771 du CJA).

Sont également jugés par une ou un magistrat désigné sans condition d'ancienneté ou de grade les recours contre les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (art. L. 773-10 du CJA) et le contentieux du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage (art. L. 779-1 et R. 779-8 du CJA).

Enfin, bien que la magistrate ou le magistrat ne statue pas alors à titre principal mais seulement sur une question préjudicielle, on peut également mentionner ici l'examen des questions prioritaires de constitutionnalité puisque tous les magistrats et magistrates désignées à cet effet par la cheffe ou le chef de juridiction peuvent, par ordonnance, statuer sur la transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité (art. R. 771-7 du CJA).

b. Simple condition de grade

Le contentieux des contraventions de grande voirie est jugé par le président ou la présidente du tribunal administratif, ou par la magistrate ou le magistrat qu'il désigne à cette fin et ayant atteint au moins le grade de premier conseiller (art. L. 774-1 du CJA).

c. Condition alternative d'ancienneté ou de grade

Les audiences dites de «juge unique», tenues par les magistrats et les magistrates désignées au titre de l'article R. 222-13 du CJA, sont présidées par des personnes désignées par la ou le président du tribunal administratif «*ayant atteint au moins le grade de premier conseiller ou ayant une ancienneté minimale de deux ans*». Les services accomplis durant la formation initiale sont pris en compte dans le calcul de l'ancienneté minimale pour l'application de ces dispositions. Sont ainsi jugés, sous réserve du respect de cette condition alternative d'ancienneté ou de grade, les litiges relatifs :

- aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi, mentionnés à l'article R. 772-5 du CJA ;
- les litiges relatifs à la notation ou à l'évaluation professionnelle des fonctionnaires ou agents publics ainsi qu'aux sanctions disciplinaires prononcées à leur encontre qui ne requièrent pas l'intervention d'un organe disciplinaire collégial ;
- les litiges en matière de pensions de retraite des agents publics ;
- les litiges en matière de consultation et de communication de documents administratifs ou d'archives publiques ;
- les litiges relatifs aux impôts locaux et à la contribution à l'audiovisuel public, à l'exception des litiges relatifs à la contribution économique territoriale ;
- les litiges relatifs aux refus de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice ;
- les requêtes contestant les décisions prises en matière fiscale sur des demandes de remise gracieuse ;
- les litiges relatifs aux bâtiments menaçant ruine ou aux immeubles insalubres ;
- les litiges relatifs au permis de conduire ;
- les actions indemnitaires, sauf en matière de contrat de la commande publique, lorsque le montant des indemnités demandées n'excède pas 10 000 euros, ce montant étant déterminé par la valeur totale des sommes demandées dans la requête introductive d'instance, indépendamment des demandes d'intérêts et des demandes présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 ;
- les litiges relatifs à la désignation des électeurs sénatoriaux mentionnés à l'article L. 292 du code électoral.

Il est à noter que la magistrate ou le magistrat désigné sur le fondement de l'article R. 222-13 constituant la formation de jugement, il la préside nécessairement. Il peut donc faire usage de l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires prévues par le CJA, même celles normalement réservées aux présidents et présidentes des formations de jugement. Enfin, il

lui est toujours loisible, s'il l'estime justifié, de renvoyer l'affaire à une formation collégiale (CE, Sect., 13 juillet 1956, n° 19496).

Les dispositions des articles R. 222-13 et R. 732-1-1 ne sont pas applicables aux actions de groupe (art. R. 77-10-8 du CJA) : une action de groupe qui tendrait à l'octroi d'une indemnité d'un euro symbolique relèverait ainsi nécessairement d'une formation collégiale. En revanche, une demande d'exécution individuelle d'une décision faisant droit à une action en reconnaissance de droits relève de la compétence du juge statuant seul prévu à l'article R. 222-13.

Le contentieux spécifique du droit au logement prévu à l'article L 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation est également jugé par une ou un magistrat désigné par la présidente ou le président du tribunal administratif. On peut signaler ici qu'alors que l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation auquel renvoie l'article L. 778-1 du CJA ne prévoit aucune condition d'ancienneté ou de grade, l'article R. 778-3 du CJA impose quant à lui que le ou la juge désignée ait atteint au moins le grade de premier conseiller ou une ancienneté de deux ans. Le même article prévoit que, sauf mention expresse contraire dans la décision de désignation, les magistrates et magistrats désignés au titre de l'article R. 222-13 assurent également ces fonctions.

d. Double condition d'ancienneté et de grade

Le traitement des requêtes par ordonnance sur le fondement de l'article R. 222-1 du CJA, initialement réservé aux présidents et présidentes, peut être délégué aux « *magistrats ayant une ancienneté minimale de deux ans et ayant atteint au moins le grade de premier conseiller désignés à cet effet par le président de leur juridiction* » depuis 2017.

3.2 Juge des référés

a. Référés en matière de commande publique

Aussi surprenant que cela puisse paraître au regard des enjeux économiques parfois considérables de ces litiges et de leur complexité, l'exercice des fonctions de juge des référés de la commande publique n'est soumis à aucune condition d'ancienneté ou de grade ainsi que cela ressort des articles L. 551-1, L. 551-3, L. 551-5 et L. 551-8 du CJA pour les référés précontractuels et des articles L. 551-13, L. 551-17 et L. 551-23 du même code pour les référés contractuels, qui visent « *le président du tribunal administratif, ou le magistrat qu'il délègue* ». Le dernier alinéa de l'article L. 511-2 du CJA, qui dispose que « *Le troisième alinéa est applicable aux référés en matière de passation de contrats et marchés prévus au chapitre I^{er} du titre V du présent livre* » confirme, par *a contrario*, que le premier alinéa de cet article – et donc la double condition d'ancienneté et de grade – n'est pas applicable aux référés contractuels et précontractuels.

b. Autres référés

Pour les autres référés, l'article L. 511-2 du CJA prévoit que « *sont juges des référés les présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ainsi que les magistrats qu'ils désignent à cet effet et qui, sauf absence ou empêchement, ont une ancienneté*

minimale de deux ans et ont atteint au moins le grade de premier conseiller». Certains textes, tel l'article L. 123-16 du code de l'environnement auquel renvoient les articles L. 554-11 et L. 554-12 du CJA visent le « *juge administratif des référés* ». On peut également signaler, en ce qui concerne le référé en matière fiscale, que l'article L. 279 du livre des procédures fiscales auquel renvoie l'article L. 5521 du CJA vise « *le juge du référé administratif, qui est un membre du tribunal administratif désigné par le président de ce tribunal* ». La mention du « *juge du référé administratif* » doit sans doute s'entendre comme renvoyant à l'article L. 511-2 du CJA et aux conditions qu'il fixe. En revanche, l'appel des référés, lorsqu'il relève de la compétence des cours administratives d'appel, est examiné par un juge désigné sans condition d'ancienneté ni de grade bien que des magistrates et magistrats au grade de conseiller puissent théoriquement être affectés en cour administrative d'appel (art. L. 555-1 du CJA).

On peut également relever l'absence de toute condition d'ancienneté ou de grade pour certains régimes spéciaux de suspension régis par les articles L. 554-1 et suivants du CJA. Ainsi, l'article L. 2131-6 du CGCT, reproduit à l'article L. 554-2 du CJA, ne fixe aucune condition de grade ou d'ancienneté pour statuer sur les demandes de suspension en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public présentées par la préfète ou le préfet. Il en va de même pour les demandes de suspension des actes des cheffes et chefs d'établissement d'enseignement pris pour la passation ou l'exécution de conventions, et notamment de marchés, exécutoires quinze jours après leur transmission au représentant de l'État, à la collectivité de rattachement et à l'autorité académique en vertu de l'alinéa 2 de l'article 15-12 II de la loi du 22 juillet 1983 auquel renvoie l'article L. 554-3 du CJA ou de la contestation par le ou la maire des villes de Paris, Marseille et Lyon de certaines délibérations des conseils d'arrondissement (art. L. 554-9 du CJA renvoyant à l'article L. 2511-23 du CGCT). Le Conseil d'État a toutefois jugé que les dispositions de l'article L. 511-2 du CJA sont applicables aux régimes spéciaux de suspension mentionnés au chapitre IV du livre V du code et qu'elles sont ainsi notamment applicables au référé-suspension préfectoral de l'article L. 2131-6 du CGCT (CE, 8 juillet 2011, n° 342113). Si aucune condition d'ancienneté ou de grade n'est prévue en matière de levée du caractère suspensif d'une opposition à un titre exécutoire pris en application de certaines mesures de consignation prévues par le code de l'environnement (art. L. 555-2 du CJA), il n'est pas inenvisageable que les dispositions de l'article L. 511-2 du CJA leur soient également applicables.

4. Magistrates et magistrats délégués

L'article L. 221-2-1 du CJA, créé par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, prévoit qu'« *en cas de nécessité d'un renforcement ponctuel et immédiat des effectifs d'un tribunal administratif, le vice-président du Conseil d'État peut déléguer, avec son accord, un magistrat affecté auprès d'une autre juridiction administrative, quel que soit son grade, afin d'exercer, pour une durée déterminée, toute fonction juridictionnelle auprès de ce tribunal* ». Ce dispositif, inspiré de celui de l'article L. 121-4 du code de l'organisation judiciaire, a pour objet de permettre un ajustement ponctuel et rapide des effectifs de certains tribunaux. On relèvera que l'accord de l'intéressée ou de l'intéressé est requis et que les magistrates et magistrats de tout grade, et en provenance de toute juridiction administrative, peuvent être délégués.

La délégation de la magistrate ou du magistrat intervient par une ordonnance de la vice-présidente ou du vice-président du Conseil d'État qui doit préciser « *le motif et la durée de la délégation ainsi que la nature des fonctions qui seront exercées par le magistrat délégué* » (art. L. 221-2-1 du CJA). Il n'est pas possible d'être délégué en application de ces dispositions plus de trois fois au cours d'une même année, pour une durée totale qui ne peut excéder six mois (art. R. 221-6-1 du CJA). La ou le magistrat délégué sur le fondement de l'article L. 221-2-1 peut exercer « toute fonction juridictionnelle ».

Les magistrats et magistrates délégués sont indemnisés de leurs frais de déplacement et de séjour dans les conditions fixées par le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État.

Les revendications du SJA

sj

Le SJA est favorable à ce que ce dispositif des magistrates et magistrats délégués, basé sur le volontariat, soit plus largement utilisé, plutôt que de procéder à des transferts de dossiers d'une juridiction à une autre par la voie d'ordonnances du président ou de la présidente de la section du contentieux prises sur le fondement de l'article R. 351-8 du CJA, procédé sujet à des contraintes techniques fortes et source de perturbation pour la juridiction « d'arrivée » des dossiers.

5. Magistrates et magistrats honoraires

Les magistrates et les magistrats admis à la retraite peuvent continuer à exercer des fonctions normalement dévolues aux juges en activité : c'est l'honorariat.

Ils et elles peuvent ainsi être désignés, sans condition d'âge, pour siéger au sein de commissions (art. L. 222-2 du CJA). Ils peuvent également exercer, pour une durée de trois ans, renouvelable, des fonctions juridictionnelles (art. L. 222-2-1 et L. 222-5) ou des fonctions d'aide à la décision (art. L. 222-2-3 et L. 222-6) dans les TA et les CAA. Ces fonctions juridictionnelles et ces fonctions d'aide à la décision ne peuvent toutefois être exercées au-delà de l'âge de soixante-quinze ans.

5.1 Les règles spécifiques aux magistrats et magistrates honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles

L'exercice de fonctions juridictionnelles par des magistrates et magistrats administratifs honoraires, initialement prévu pour statuer sur les litiges relatifs aux arrêtés de reconduite à la frontière, a été substantiellement étendu par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice qui les a dotés d'un statut fixé par les articles L. 222-2-1 à L. 222-2-3 du CJA.

Les cheffes et chefs de juridiction peuvent ainsi désigner des magistrates et des magistrats administratifs honoraires choisis parmi les magistrates et les magistrats inscrits sur la liste arrêtée par la vice-présidente ou le vice-président du Conseil d'État pour exercer les fonctions suivantes :

- rapporteure ou rapporteur en formation collégiale dans les TA et les CAA (dans la limite d'une ou un magistrat honoraire par formation de jugement);
- magistrate statuant seule ou magistrat statuant seul dans les TA;
- juge des référés prévus par le livre V du CJA dans les TA et les CAA;
- magistrate statuant seule ou magistrat statuant sur les recours en annulation dont le TA est saisi en application des articles L. 614-8, L. 614-15 ou L. 732-8 du CESEDA.

Les magistrates et magistrats honoraires exerçant ces fonctions juridictionnelles sont soumis aux mêmes règles déontologiques que celles et ceux en activité : cf. *Chapitre 6 / I / 3 / 3.3 (Le cas particulier des magistrats honoraires)*. Elles et ils remettent leurs déclarations d'intérêts aux présidentes et présidents des juridictions où elles et ils exercent leurs fonctions. Elles et ils ne peuvent pas être membres du CSTACAA et ne participent pas aux élections des membres de cette instance.

Les magistrates et les magistrats honoraires peuvent exercer une autre activité professionnelle concomitamment à leurs fonctions juridictionnelles, sous réserve qu'elle ne soit pas de nature à porter atteinte à la dignité ou à l'indépendance de leurs fonctions.

Toutefois, elles et ils ne peuvent exercer aucune activité d'agent public ou d'agente publique, à l'exception de celles de professeure ou de professeur des universités, de maîtresse de conférences ou de maître de conférences. En outre, dans le ressort de la juridiction où elles et ils sont désignés, ils et elles ne peuvent ni exercer une profession libérale juridique et judiciaire soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé (ex. : avocate ou avocat, notaire, commissaire de justice, etc.), ni être salarié ou salariée d'un membre d'une telle profession, ni effectuer aucun acte d'une telle profession.

Par ailleurs, il leur est interdit de mentionner leur qualité de magistrate ou de magistrat honoraire exerçant des activités juridictionnelles dans les documents relatifs à l'exercice d'une autre activité professionnelle.

Il ne peut être mis fin à leurs fonctions qu'à leur demande ou pour un motif disciplinaire.

5.2 Les règles spécifiques aux magistrats et magistrates honoraires exerçant des fonctions d'aide à la décision

Sur leur demande, le président ou la présidente du TA ou de la CAA peut désigner des magistrates ou des magistrats honoraires inscrits sur la liste mentionnée au point précédent pour exercer des fonctions d'aide à la décision.

Les magistrates et les magistrats honoraires exerçant les fonctions d'aide à la décision sont uniquement tenus au secret professionnel.

Leurs obligations déontologiques sont en outre moins strictes que pour l'exercice d'activités juridictionnelles: elles ils ont seulement l'interdiction d'exercer des professions libérales juridiques ou judiciaires soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé, d'être salarié ou salariée d'un membre d'une telle profession, et d'effectuer des actes d'une telle profession dans le ressort de la juridiction dans laquelle elles et ils sont affectés.

5.3 Les règles communes aux magistrats et magistrates honoraires exerçant des activités juridictionnelles ou d'aide à la décision en TA et CAA

Une magistrate ou un magistrat honoraire ne peut pas cumuler des activités juridictionnelles et des activités d'aide à la décision.

Celles et ceux exerçant des fonctions juridictionnelles ou des fonctions d'aide à la décision perçoivent une indemnité dont le montant varie selon la nature des fonctions exercées mais sans pouvoir excéder 27 000 € par an (art. D. 222-24-1 et D. 222-33 du CJA). Son montant, fixé par un arrêté conjoint des ministres chargés de la justice et du budget, s'entend par dossier inscrit au rôle d'une audience et s'élève à 110 € pour les référés, 100 € pour les dossiers rapportés en formation collégiale et 60 € pour les dossiers de juge statuant seul ou de contentieux des étrangers et pour l'aide à la décision des dossiers inscrits en formation collégiale (Arrêté du 3 août 2020 fixant le montant des indemnités dues aux magistrats administratifs honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles ou d'aide à la décision).

Les magistrates et magistrats honoraires sont en outre indemnisés de leurs frais de déplacement temporaire dans les conditions prévues par le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État.

Ils et elles peuvent également exercer en qualité de magistrate et de magistrat honoraire au sein de la CNDA et de la CCSP (cf. *infra*).

Les actions et revendications du SJA

sj

Dans ses contributions précédant l'adoption de la loi du 23 mars 2019, le SJA s'était opposé à l'extension des fonctions susceptibles d'être confiées à des magistrates et à des magistrats honoraires aux fonctions d'aide à la décision. Il est, en effet, particulièrement délicat de demander à des magistrates et des magistrats de réviser le travail de collègues qui, par définition, sont bien plus anciens et expérimentés et peuvent avoir, par exemple, occupé des fonctions de présidente ou de président de chambre, de cheffe ou de chef de juridiction. S'il est fait appel à des magistrates ou à des magistrats honoraires, il convient que ces derniers exercent les fonctions de juge qu'ils ont occupées durant leur carrière.

Dans le cadre des travaux du groupe de travail relatif à l'aide à la décision, le SJA a proposé de supprimer les fonctions d'aide à la décision dévolues aux magistrates et magistrats honoraires.

— B. Cour nationale du droit d'asile —

2

La Cour nationale du droit d'asile, présidée par une conseillère ou un conseiller d'État (art. L. 131-1 du CESEDA) nommé pour une durée de cinq ans renouvelable (art. R. 131-1 du CESEDA), présente, entre autres spécificités, la particularité de comporter des personnels permanents et des membres de formation de jugements non permanents.

Au titre des personnels permanents, la Cour est ainsi composée, outre sa ou son président, de présidentes et présidents de section, d'un ou plusieurs vice-présidents (ou vice-présidentes) nommés parmi les présidents et présidentes de section, de présidentes et présidents de chambre, d'agentes et d'agents.

Au titre des personnels non permanents, elle comprend également des présidentes ou présidents de chambre et des membres des formations de jugement. Ce sont ces présidents qui sont habituellement désignés par l'expression de « présidents vacataires ».

Ils sont nommés, pour une période de trois ans renouvelable :

- soit par la ou le vice-président du Conseil d'État, parmi les membres du Conseil d'État ou les membres du corps des magistrats administratifs, en activité ou honoraires ou à la retraite,
- soit par la ou le premier président de la Cour des comptes, parmi les magistrates et les magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, en activité ou honoraires ou à la retraite,
- soit par la ou le garde des sceaux, parmi les magistrates et magistrats du siège en activité et les magistrates et magistrats de l'ordre judiciaire honoraires ou à la retraite.

Toutes et tous doivent disposer d'une compétence particulière en matière de droit d'asile, sont astreints à participer à plus de douze journées d'audience par an et ne peuvent exercer leurs fonctions au-delà de l'âge de soixante-quinze ans (art. L. 131-3 du CESEDA).

S'agissant de vacances et d'un cumul d'activité pour les magistrates et les magistrats administratifs en activité, leur statut ne sera pas traité ici et seules seront examinées les situations des magistrates et des magistrats administratifs affectés à la Cour nationale du droit d'asile.

1. Présidents et présidentes de chambre

Les formations de jugement de la Cour nationale du droit d'asile sont regroupées en chambres, elles-mêmes regroupées en sections dont les nombres sont fixés par arrêté de la vice-présidence du Conseil d'État (art. L. 131-3 du CESEDA; l'arrêté du 8 janvier

2020 prévoit que la Cour comprend 23 chambres regroupées en 6 sections). Chacune des chambres de la cour est composée d'une présidente ou d'un président de chambre, d'une cheffe de chambre ou d'un chef de chambre, attaché ou attachée, agent ou agente contractuelle d'un niveau équivalent, d'une douzaine de rapporteurs et de rapporteures, d'un ou d'une responsable de secrétariat et de plusieurs secrétaires d'audience. La présidente ou le président de chambre préside une partie des audiences organisées par la chambre, les autres audiences étant présidées par des présidentes et des présidents « vacataires ». Il ou elle est également le supérieur ou la supérieure hiérarchique des rapporteures et des rapporteurs. Sous l'autorité de la ou du secrétaire général, la cheffe ou le chef de chambre veille au bon fonctionnement de la chambre, au respect des procédures, à l'élaboration des décisions et leur notification. Ensemble, ils coordonnent l'équipe et animent la chambre, en veillant notamment à l'harmonisation des décisions.

Les présidentes et les présidents de chambre de la CNDA sont nommés, par mutation ou en exécution du tableau d'avancement, parmi les présidentes et les présidents du corps des magistrats administratifs hors liste d'aptitude (art. L. 234-3 du CJA). Les magistrates et les magistrats de l'ordre judiciaire peuvent également être détachés pour trois ans, renouvelables une fois, dans le corps des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, au grade de président, pour y occuper les fonctions de présidente ou de président de chambre à la Cour nationale du droit d'asile (art. L. 233-5 du CJA). Cette disposition n'est plus mise en œuvre depuis plusieurs années. Les présidentes et les présidents de chambre, outre la présidence de formations de jugement et le traitement de certaines requêtes par ordonnance, peuvent être en outre chargés de missions administratives transversales.

Les fonctions de présidente et de président de formation de jugement à la CNDA sont rémunérées selon les dispositions du décret n° 2018-1137 du 12 décembre 2018 et de l'arrêté du 12 décembre 2018 fixant le taux des indemnités des personnes apportant leur collaboration à la Cour nationale du droit d'asile.

Parmi les différents services concourant à l'activité juridictionnelle de la Cour (greffe, service central d'enrôlement, service d'accueil des parties et des avocats, service de l'interprétariat et bureau d'aide juridictionnelle, ainsi que différents services administratifs), le centre de recherche et de documentation présente la particularité d'avoir à sa tête une présidente ou un président (de chambre ou de section), tandis que le service des ordonnances est dirigé par un magistrat référent ou une magistrate référente, qui est le ou la supérieure hiérarchique des rapporteurs et des rapporteures affectées au sein de ce service.

2. Présidents et présidentes de section

Les présidents et les présidentes de section à la Cour nationale du droit d'asile sont nommées, par mutation ou en exécution de la liste d'aptitude, parmi les présidentes et les présidents du corps des magistrats administratifs inscrits sur la liste d'aptitude mentionnée à l'art. L. 234-4 du CJA (LA1). Ils et elles président une section, qui regroupe plusieurs chambres, et peuvent être ou non chargées de surcroît de la présidence d'une chambre.

Un ou plusieurs vice-présidentes ou vice-présidents sont en outre désignés par la présidente ou par le président de la Cour pour l'assister. En cas d'absence ou d'empêchement, la présidente ou le président de la cour est suppléé par la vice-présidente ou par le vice-président, ou par le plus ancien des vice-présidents ou vice-présidentes (art. R. 131-1 du CESEDA).

Les revendications du SJA

sja

2

Le SJA demande que, par parallélisme avec la nomination des présidentes et des présidents de cour administrative d'appel, la nomination de la présidente ou du président de la CNDA soit soumise pour avis au CSTACAA et que la vice-présidente ou le vice-président de la CNDA soit une présidente ou un président nommé après avoir été inscrit sur la deuxième liste d'aptitude, dont la nomination serait également soumise pour avis au Conseil supérieur.

Dans le cadre de ses contributions au projet de loi « immigration et intégration » examiné en 2023, le SJA s'est opposé au projet de faire du juge unique la formation de jugement de principe devant la CNDA, par cohérence avec ses positions fermes pour le maintien de l'exercice collégial des fonctions juridictionnelles. Il ne s'est en revanche pas opposé au projet de « territorialisation » de la CNDA par la création de chambres délocalisées, à condition qu'elle soit accompagnée de l'octroi des moyens nécessaires.

— C. Commission du contentieux du stationnement payant —

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a dépenalisé le stationnement payant : l'automobiliste s'acquitte d'une redevance d'utilisation du domaine public, dénommée redevance de stationnement, qu'il peut contester, après avoir exercé un recours administratif préalable obligatoire, devant la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP). Créée en 2018 afin d'examiner ces recours ainsi que les recours contre les titres exécutoires émis en cas de non-paiement de l'avis de paiement du forfait post-stationnement en cas de stationnement non payé, celle-ci est une juridiction administrative spécialisée, installée à Limoges.

L'article L. 2333-87-3 du CGCT fixe la composition de la CCSP.

La Commission est « *présidée par un magistrat des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel* » (art. L. 2333-87-1 du CGCT), « *ayant le grade de président, nommé par décret du Président de la République sur proposition du vice-président du Conseil d'État pour une durée de cinq ans, renouvelable* » (art. R. 2333-120-20 du CGCT). En pratique, celui-ci est choisi parmi les présidentes et les présidents préalablement inscrits sur la première liste d'aptitude, par parallélisme avec les tribunaux administratifs de moins de cinq chambres.

La Commission se compose en outre de magistrates et de magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel en activité recrutés soit par voie de mutation depuis les tribunaux administratifs ou les cours administratives d'appel, soit par une procédure de détachement spécifique à propos de laquelle le CSTACAA a élaboré une orientation spécifique disponible sur l'intranet (Ressources Humaines / Espace magistrats / Les instances représentatives / Le CSTA / Orientations).

Les magistrates et les magistrats administratifs honoraires peuvent également exercer des fonctions juridictionnelles au sein de la CCSP (art. L. 2333-87-3 du CGCT). Ils ou elles sont nommés pour une période de trois ans, renouvelable (art. R. 2333-120-21 du CGCT). Ils et elles bénéficient alors de vacances, dont le montant unitaire est fixé à 200 euros par jour dans la limite de 30 vacances par an (arrêté du 28 décembre 2017 relatif aux vacances des magistrates et des magistrats non permanents de la commission du contentieux du stationnement, pris en application de l'art. R. 2333-120-21 bis du CGCT).

La CCSP peut également comprendre des magistrates et magistrats de l'ordre judiciaire en activité ou honoraires. Les magistrates et magistrats honoraires sont affectés pour une durée de trois ans renouvelables (art. R. 2333-120-21 du CGCT).

Les magistrates et magistrats de la commission se répartissent entre membres permanents et non permanents (art. L. 2333-87-3 du CGCT). La Commission est organisée en chambres, dont les présidentes et les présidents sont nommés «*parmi les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*» (art. R. 2333-120-22 du CGCT). En 2023, la CCSP comporte deux chambres.

Les chambres de la Commission ne tiennent qu'une dizaine d'audiences annuelles, correspondant à peine à 2% des sorties. Les décisions de la Commission du contentieux du stationnement payant sont en effet rendues par la présidente ou le président de la Commission, ou par une magistrate ou un magistrat qu'il désigne et qui statue seul. Chaque magistrate et magistrat rend ainsi plus de 4 000 décisions par an. Il est toujours possible, lorsque la question posée le justifie, de décider d'inscrire l'affaire au rôle d'une formation collégiale (art. L. 2333-87-4 du CGCT). Le travail des magistrates et magistrats affectés à la CCSP est donc principalement un travail de cabinet. Chacun d'elles et eux se voit ainsi attribuer trois assistantes ou assistants, agentes et agents de catégorie A ou B, chargés de préparer les ordonnances de rejet des requêtes irrecevables ou manifestement mal fondées et les décisions de juge unique rendues sans audience. Les magistrates et les magistrats sont chargés de réviser le travail des assistantes et assistants, de renvoyer le cas échéant les dossiers à l'instruction et de valider et signer électroniquement les décisions.

Les revendications du SJA



Le SJA considère que, si les particularités de la CCSP lui confèrent une place singulière, elle doit être reconnue comme faisant partie intégrante des juridictions administratives et ce dans tous les aspects de son fonctionnement.

Le SJA demande ainsi que des postes à la Commission soient proposés tant aux magistrates et magistrats en poste dans le cadre du mouvement de mutation qu'aux candidates et candidats qui postulent pour un détachement dans le corps des magistrats ou un recrutement par la voie du tour extérieur.

S'agissant des magistrates et des magistrats en poste à la CCSP, dont les effectifs doivent être renforcés pour faire face à l'augmentation du contentieux, le SJA milite pour qu'il soit tenu compte de l'aspect managérial du travail qu'ils effectuent, qui peut constituer une première expérience d'encadrement pour l'accès au grade supérieur, et qu'il soit tenu compte de leurs années de services pour une intégration éventuelle. Il sollicite aussi que les magistrates et les magistrats de la CCSP, qui pratiquent déjà le contentieux administratif et la rédaction de décisions et ordonnances juridictionnelles, puissent rejoindre un tribunal à l'issue de leur détachement en bénéficiant au CFJA d'une formation initiale tenant compte de l'expérience déjà acquise à la CCSP et en adéquation avec leur future affectation.

Le SJA demande enfin qu'une affectation à la CCSP vaille mobilité.