



Syndicat de la juridiction  
administrative

## Dix propositions d'amendements au projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice

– mars 2023 –

Le SJA s'engage pour une justice administrative unitaire, indépendante, attractive et de qualité. Dans cette perspective, il présente des propositions d'amendements au PJLOPMJustice présenté en mars 2023.

### ➤ **Pour une justice administrative unitaire**

**Dans l'attente d'un statut constitutionnel de la juridiction administrative** et de la **création d'un corps unique de magistrats administratifs**, régi par une loi organique, le SJA souhaite voir mises en œuvre des réformes posant les jalons d'un statut commun aux magistrates et magistrats 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.

1. Modification du titre préliminaire du code de justice administrative pour prévoir :

- une **prestation de serment, identique** pour tous les membres des juridictions administratives exerçant des fonctions juridictionnelles,
- le port d'un **costume d'audience pour tous** les membres des juridictions administratives exerçant des fonctions juridictionnelles

*Après l'article L. 11 du code de justice administrative, insérer un article L 12 : « Les juges portent un costume d'audience et prêtent serment. »*

*Le texte du serment, identique pour les membres du Conseil d'Etat et les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, devra être inséré en tant que deuxième alinéa des articles L. 131-2 et L. 231-1-1 et pourrait reprendre le texte proposé en 2021 par le groupe de travail sur la solennité dans la juridiction administrative : « Je fais le serment de remplir mes fonctions juridictionnelles en toute indépendance, probité et impartialité, de garder le secret des délibérations et de me conduire en tout avec honneur et dignité ».*

\* \* \*

### ➤ **Pour une justice administrative indépendante**

Le SJA revendique la mise en place d'un **conseil supérieur de la juridiction administrative paritaire** et bénéficiant de l'autonomie financière.

Actuellement le CSTA est composé de treize membres (le vice-président du Conseil d'État, le président de la MIJA, le secrétaire général du Conseil d'État, le représentant de la direction des services judiciaires, un représentant des chefs de juridiction, cinq représentants des magistrats, trois personnalités qualifiées), le SJA propose de porter son effectif à quatorze membres dans une composition paritaire entre représentants des magistrats et autres membres. Étant précisé que l'article L. 232-6 du CJA prévoit déjà que la voix du président du CSTA est prépondérante en cas de partage égal des voix sur les questions individuelles intéressant les magistrats.

2. Modification de l'article L. 232-4 du CJA pour prévoir une **parité au Conseil supérieur** des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, qui pourrait être renommé Conseil supérieur de la juridiction administrative

*Au 5° de l'article L. 232-4 du code de justice administrative, remplacer « Cinq représentants des magistrats » par « Six représentants des magistrats » et au b) du même 5°, remplacer « de deux représentants titulaires et de deux suppléants pour le grade de premier conseiller » par « de trois représentants titulaires et de trois suppléants pour le grade de premier conseiller ».*

\* \* \*

Le SJA est favorable à ce que l'indépendance de la juridiction administrative bénéficie de garanties renforcées. Ainsi, **l'inamovibilité** des membres du Conseil d'Etat (qui peuvent exercer les fonctions de juge au Conseil d'État ou de président de CAA ou de la CNDA) et des magistrats des juridictions administratives doit être explicitement consacrée, à l'instar de ce qu'il en est pour les magistrats judiciaires du siège et les magistrats financiers. Dans l'attente de l'inscription de cette inamovibilité dans la Constitution, celle-ci doit être inscrite dans le code de justice administrative, dès l'ouverture du statut des membres du Conseil d'Etat et de celui des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, au premier article de ceux-ci.

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

*L'article L. 131-1 et l'article L. 231-1 du code de justice administrative sont tous deux complétés par un second alinéa rédigé en termes identiques : « Ils sont inamovibles. »*

\* \* \*

### ➤ **Pour une justice administrative attractive**

La réforme de la haute fonction publique a conservé le principe d'un **recrutement à la sortie de l'INSP** (ex-ENA) mais a imposé une obligation tout à fait malvenue d'exercer durant deux années dans le corps des administrateurs de l'État avant d'intégrer le corps des magistrats administratifs. Il s'agit d'une première mobilité, qui est doublement imposée : dans son principe et dans son moment.

Le projet de loi prévoit une modification, qui est bienvenue et à laquelle le SJA ne peut qu'être favorable, même si elle n'est pas suffisante puisque l'obligation de réaliser une mobilité avant même d'intégrer le corps persiste.

#### 4. Modifier les **conditions d'entrée dans le corps** des magistrats administratifs **à la sortie de l'INSP**

*Au 1<sup>o</sup> de l'article L. 233-2 du code de justice administrative, remplacer « Parmi les membres du corps des administrateurs de l'État ayant exercé ce choix à la sortie de l'Institut national du service public et justifiant d'au moins deux ans de service effectif en cette qualité » par « Parmi les élèves ayant exercé ce choix à la sortie de l'Institut national du service public ».*  
*Le dernier alinéa de cet article, devenu inutile, pourra être supprimé.*

Le SJA souhaite cependant que le projet de loi soit l'occasion d'une remise en cause plus large de la réforme de la haute fonction publique, afin d'en gommer les difficultés pour les magistrats administratifs.

\* \*

Le SJA sollicite résolument la **modification du décret, dit « corps comparables »**, 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'Etat et à la Cour des comptes, afin d'y intégrer les corps juridictionnels. Le SJA est la seule organisation syndicale de magistrats administratifs à avoir contesté ce décret par tous moyens, jusqu'au contentieux. Le rapporteur public du Conseil d'État a, le 6 mars 2023, conclu au rejet du recours pour excès de pouvoir tout en reconnaissant que la lettre de la loi imposait de lister les magistrats. Afin de clarifier l'appartenance du corps des magistrats administratifs à la haute fonction publique, point sur lequel aucun doute ne doit planer, le SJA propose de modifier l'article législatif dont le décret en cause est le texte d'application.

#### 5. Clarification de l'appartenance des magistrats administratifs aux corps susceptibles d'exercer les fonctions d'auditeur au Conseil d'État et à la Cour des comptes

*Le deuxième alinéa de l'article L. 133-5 du code de justice administrative est remplacé par l'alinéa suivant : « Ils sont nommés (...) parmi les agents visés à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État. »*

\* \*

Le SJA revendique, depuis la genèse de la réforme de la haute fonction publique, l'adaptation de cette réforme aux spécificités de la magistrature administrative. Il porte une proposition de **suppression de la double obligation de mobilité** ou, à titre subsidiaire, plaide pour que cette obligation conditionne seulement l'accès au grade de président. Le SJA sollicite également l'élargissement des terrains de mobilité, qui ne nécessite pas de modification de la loi.

#### 6. **Suppression de la double obligation de mobilité** pour l'avancement de grade

*À l'article L. 234-2-1 du code de justice administrative, les mots « ayant accompli une mobilité statutaire d'une durée d'au moins deux ans, » et les deux alinéas suivants sont supprimés.*

\* \*

Le SJA fait le constat que les possibilités de mobilité en dehors de la région parisienne sont encore trop réduites pour pouvoir se passer de la possibilité d'en être dispensé par une affectation en cour administrative d'appel, à plus forte raison dans le contexte d'une double mobilité si elle devait être maintenue.

En outre, il propose de valoriser les affectations outre-mer, à l'instar de ce que prévoient les lignes directrices de gestion interministérielles pour les administrateurs de l'État.

D'autres modifications facilitant l'accomplissement de l'obligation de mobilité relèvent de mesures infra-législatives : ouverture de la mobilité au tiers secteur, réduction des incompatibilités avec l'exercice de la profession d'avocat, etc.

## 7. Restauration de la possibilité de **dispense de mobilité** par l'affectation trois ans en **CAA** Ouverture d'une possibilité de dispense de mobilité par l'affectation trois ans en **outre-mer**

*Le premier alinéa de l'article L. 234-2-2 est complété par les mots suivants « ou exercé leurs fonctions juridictionnelles pendant trois ans dans une cour administrative d'appel ou un tribunal administratif d'outre-mer. ». Au deuxième alinéa du même article, les mots « dans le grade de premier conseiller » sont supprimés.*

\* \* \*

Le SJA interprète les articles L. 234-2-1 et L. 234-2-2 du code de justice administrative modifié comme ne faisant pas obstacle à un avancement de grade en cours de mobilité, permettant de pouvoir s'acquitter de l'obligation de double mobilité en « une fois ». Toutefois, les hypothèses de reclassement en cours de détachement ne sont pas de droit, et le SJA souhaite sécuriser les situations des collègues qui se trouveraient dans la situation de pouvoir enchaîner une mobilité au grade de conseiller puis une mobilité au grade de premier conseiller, sans avoir à réintégrer les juridictions dans l'intervalle, afin de ne pas être contraints à devoir « repartir » une seconde fois.

Cette proposition est évidemment faite à titre subsidiaire par rapport aux précédentes, à supposer que la double obligation de mobilité soit maintenue, ce qui n'est pas le souhait du SJA à titre principal.

## 8. Clarification de la possibilité d'enchaîner les deux mobilités

*Ajout d'un nouvel alinéa à l'article L. 234-2-1 : « Les magistrats promus au grade de premier conseiller sont immédiatement reclassés dans ce grade, quelle que soit leur position statutaire. ».*

\* \* \*

### ➤ **Pour une justice administrative de qualité**

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 ».

## 9. Inscription dans le titre préliminaire du CJA des principes selon lesquels les **audiences** ne peuvent être **ni délocalisées** en dehors des locaux de la juridiction **ni dématérialisées**.

*Compléter l'article L. 6 du code de justice administrative par « et dans les locaux de la juridiction. Ils ne peuvent se tenir par voie dématérialisée. »*

Par voie de conséquence, l'article L. 781-1 doit être complété par la formule « Par dérogation aux dispositions de l'article L. 6 » pour qu'il reste possible de tenir, lorsque certaines conditions sont remplies, des visio-audiences outre-mer.

\* \* \*

Une justice administrative de qualité ne peut être rendue que par des magistrats administratifs en nombre suffisant. Le SJA, qui plaide pour que **davantage de postes de magistrats** soient créés, sollicite l'inscription dans le code de la création de postes de présidents supplémentaires. À cet égard, 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.

En gestion, les tribunaux de deux chambres et plus doivent bénéficier d'un poste de président P1-P4 supplémentaire, afin de décharger le chef de juridiction de la présidence d'une chambre.

Une réflexion plus large sur la fin d'un calcul des postes accordés en fonction du nombre de chambres, est également à amorcer. Tous les tribunaux d'au moins trois chambres pourraient ainsi bénéficier d'un poste de président P1-P4 supplémentaire, afin de soulager les présidents de chambre et le chef de juridiction notamment de la charge des référés et des missions extra-juridictionnelles.

## 10. **Création de postes** de premiers vice-présidents dans les tribunaux administratifs de cinq chambres et plus et réflexion sur la généralisation de présidents en surnombre

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

\* \* \*

### **Autres modifications :**

En ce qui concerne le titre de « vice-président » du Conseil d'État, l'article L. 121-1 du CJA pourrait plus opportunément prévoir celui de « premier président » du Conseil d'État, à l'instar de ses homologues de la Cour de cassation et de la Cour des comptes.

En ce qui concerne la nouvelle rédaction de l'article L. 234-2 du code de justice administrative (suppression du classement du tableau d'avancement au grade de premier conseiller) : une analyse complémentaire au regard de l'articulation avec l'article L. 522-18 du code général de la fonction publique s'impose.

En ce qui concerne l'open data, le SJA propose de revenir à une rédaction simple et lisible du titre préliminaire du code de justice administrative :

- réduire l'article L. 10 à ses deux premiers alinéas (jugements publics et mis à disposition) et renvoyer à un article législatif à insérer au sein du livre VII « Le jugement » les précisions sur les dérogations à l'open data et notamment l'occultation du nom des magistrats et agents de greffe,
- supprimer l'article L. 10-1 (délivrance de copies des jugements) et l'insérer à un article législatif à créer au sein du livre VII « Le jugement », au sein d'un titre V nouveau intitulé « La notification et la diffusion de la décision ».