

1972 - 2022



50 ans

Syndicat de la juridiction
administrative

Par Ces Motifs du

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

7 décembre 2022

Vos représentant(e)s SJA :

Yann Livenais

Gabrielle Maubon

Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel a examiné le 7 décembre 2022 les points figurant à son ordre du jour, parmi lesquels (*cliquez sur l'item pour un accès direct*): projet de décret relatif aux [procédures orales d'instruction](#) devant le juge administratif, projet de décret relatif à [l'INSP](#), demandes de [renouvellement de détachement ou d'intégration](#), élection au [collège de déontologie](#) de la juridiction administrative.

I. Approbation du procès-verbal de la réunion du 11 octobre 2022

Le procès-verbal de la réunion du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel en date du 11 octobre 2022 a été approuvé.

II. Approbation du procès-verbal de la réunion du 8 novembre 2022

L'examen de ce point de l'ordre du jour a été reporté à la prochaine séance du Conseil supérieur.

III. Examen pour avis d'un projet de décret relatif aux procédures orales d'instruction devant le juge administratif

Le Conseil supérieur a été saisi par le garde des sceaux, ministre de la justice, d'une demande d'avis portant sur un projet de décret visant à étendre aux trois degrés de juridiction les dispositifs relatifs aux procédures orales d'instruction mises en œuvre, à titre expérimental, devant la Section du contentieux du Conseil d'Etat par le décret n° 2020-1404 du 18 novembre 2020.

Ce dernier décret a permis en particulier aux formations de jugement de la Section du contentieux :

- d'une part, en ce qu'elles sont chargées de l'instruction des requêtes, de tenir, hors de la présence du public, des [séances orales d'instruction](#) permettant d'évoquer, avec les parties et le cas échéant en présence de toute personne dont l'audition paraît utile, toute question de fait ou de droit utile à la résolution du litige ;
- d'autre part, de tenir, au moins une semaine avant la date de l'audience au rôle de laquelle l'affaire est inscrite, une [séance publique d'instruction](#), ayant le même objet que le précédent dispositif, et au cours de laquelle les parties ou leurs représentants peuvent présenter des observations orales.

Dans l'un et l'autre cas, les parties et, le cas échéant, les personnes auditionnées sont informées de la tenue de ces séances par un courrier de la formation de jugement les informant de la nature des questions qui seront évoquées au cours de ces séances.

L'expérimentation de ces dispositifs a été initialement prévue pour une durée de 18 mois. Elle a été prorogée jusqu'au 31 décembre 2022 par le décret n° 2022-387 du 18 mars 2022. Au cours de

cette période, le Conseil d'Etat a fait un usage très mesuré de ces procédures, ses formations de jugement ayant tenu huit séances orales d'instruction et une séance publique d'instruction. Le bilan fait par le comité d'évaluation de cette expérience conduit à estimer que, si ces dispositions ne peuvent évidemment se substituer au caractère fondamentalement écrit de la procédure contentieuse, elles présentent un intérêt particulier dans le cas où se posent des questions factuelles précises pour lesquelles un complément d'information, selon des formes plus souples que la production de mémoires écrits ou que les moyens d'investigation déjà prévus par le code de justice administrative, s'avère nécessaire. Au demeurant, cinq des décisions rendues à la suite du recours à ces mécanismes expérimentaux ont fait l'objet d'un classement au Recueil Lebon.

Ce bilan positif conduit donc le Gouvernement à pérenniser ces deux dispositifs et à en étendre l'application aux juges du fond de la juridiction administrative.

A cet effet, le projet de décret prévoit la création d'un nouveau chapitre V du titre II du livre VI de la partie réglementaire du code de justice administrative (les actuels chapitres V et VI devenant, respectivement, les chapitres VI et VII et les articles de ces deux chapitres faisant l'objet d'une nouvelle numérotation). Ce nouveau chapitre comprend deux nouveaux articles R. 625-1 et R. 625-2, relatifs respectivement aux séances orales d'instruction et aux séances publiques d'instruction, telles que décrites ci-dessus.

Ces nouvelles dispositions sont appelées à entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2023.

Vos représentant(e)s ont convenu de l'utilité du dispositif et de l'intérêt, en son principe, de l'extension de celui-ci aux tribunaux et aux cours, en relevant que le développement de l'oralité dans le procès administratif correspond à une logique bienvenue de modernisation de ce dernier et répond à une demande des parties et de l'opinion publique qu'il y a lieu de satisfaire. Ils ont toutefois observé, d'une part, qu'une expérimentation complémentaire aurait pu être envisagée, s'agissant notamment des cours administratives d'appel dans la mesure où l'oralité est déjà assez largement pratiquée en première instance et notamment dans le cadre des procédures à juge unique avec clôture de l'instruction à l'audience, et d'autre part qu'il n'aurait qu'une portée pratique assez limitée, comme le démontre le rapport d'évaluation qui confirme l'utilité exceptionnelle du recours à de telles procédures. En réponse à une question de vos représentant(e)s relative à la présence du rapporteur public à l'une ou l'autre de ses séances et sur la nature de son rôle dans ce cadre, le projet de décret évoquant « la formation de jugement », M. le secrétaire général adjoint chargé des juridictions administratives a précisé qu'il y a lieu d'interpréter la notion de « formation de jugement » au sens large, comme incluant le rapporteur public, et « les parties » comme désignant toutes les parties.

Ils ont donc émis un avis favorable à ce projet de décret.

Le CSTACAA a émis un **avis favorable** à ce projet de décret.

IV. Examen pour avis d'un projet de décret relatif aux voies d'accès et aux formations à l'institut national du service public

Pour mémoire, la réforme de la haute fonction publique de 2021 a maintenu le principe du recrutement de magistrats administratifs à la sortie de l'INSP, mais selon des modalités particulières : directement en sortie d'école pour les élèves ayant exercé ce choix et justifiant d'une expérience professionnelle en catégorie A d'une durée d'au moins quatre ans, et après deux ans de service en qualité d'administrateur de l'État pour les élèves qui ne rempliraient pas cette condition de quatre ans d'expérience professionnelle antérieure (1° de l'article L. 233-2 du code de justice administrative).

Le Conseil supérieur a été saisi pour avis d'un projet de décret déterminant les voies d'accès et les formations dispensées à compter du 1^{er} janvier 2023 par l'Institut national du service public (INSP).

Deux articles de ce décret, qui a une portée générale, intéressent plus particulièrement la juridiction administrative.

L'article 45 de ce projet dispose que les élèves de l'INSP relevant de la filière dite « généraliste » ayant fait le choix, à leur sortie, d'intégrer le corps des magistrats administratifs seront, pour justifier de la condition de deux ans de service effectif dans le corps des administrateurs de l'État requise par le nouvel article L. 233-2 du code de justice administrative, nommés dans ce corps à la sortie de l'INSP et affectés dans un emploi relevant d'un volant de postes réservés. À l'issue d'une période de deux ans, les intéressés sont invités à confirmer leur demande d'intégration dans le corps juridictionnel qu'ils ont choisi. S'ils confirment leur demande, leur intégration est de droit. S'ils ne confirment pas leur demande, ils demeurent membres du corps des administrateurs de l'État.

L'article 54 du projet de décret régit, pour sa part, la situation transitoire des élèves de l'INSP entre le 1^{er} janvier 2023, date à laquelle les nouvelles obligations de mobilité statutaire entrent en vigueur, et le 1^{er} janvier 2025, date d'application des nouvelles modalités d'affectation des élèves en sortie d'école, afin de prévoir l'application anticipée du dispositif, rendue en outre nécessaire par la disparition du classement de sortie de l'INSP et par l'entrée en vigueur des nouvelles procédures d'affectation à compter du 1^{er} janvier 2024.

Vos représentant(e)s ont fait connaître leur vive inquiétude devant les perspectives de « fuite » de la magistrature administrative des élèves de l'INSP à l'issue de la période d'affectation initiale de deux ans des intéressé(e)s dans le corps des administrateurs de l'État, en l'absence de toute disposition garantissant l'arrivée effective de ces élèves en juridiction administrative en dépit des vœux exprimés par ces derniers en fin de scolarité. Ils ont à nouveau, comme ils l'avaient fait valoir en 2021 à l'occasion de la réforme de la haute fonction publique, souligné l'incohérence de la situation conduisant à demander aux lauréats de l'INSP ayant choisi la magistrature administrative de réaliser leur « mobilité » *avant* d'intégrer les juridictions. Ils ont insisté sur l'importance cruciale de maintenir l'attractivité relative de la magistrature administrative par rapport au corps des administrateurs de l'État, que ce soit en termes de régime indiciaire ou indemnitaire ou en matière

de conditions et de charge de travail. À ce titre, ils ont évoqué de nouveau le signal, symboliquement très défavorable, de l'exclusion des magistrats administratifs du champ d'application du décret dit « corps comparables » fixant la liste des corps pouvant candidater à l'intégration au Conseil d'Etat sur des emplois d'auditeur, dans la perspective d'une intégration au corps des membres du Conseil d'Etat.

Ils ont sollicité que des modalités alternatives à une nomination retardée dans le corps soient recherchées, par exemple en envisageant une nomination formelle dans le corps des magistrats administratifs avant un détachement dans le corps des administrateurs de l'État, plutôt qu'une nomination directe dans le corps des administrateurs de l'État.

Ils ont demandé qu'à tout le moins des modalités permettant de faciliter la confirmation du choix des juridictions administratives soient prévues, par exemple en offrant aux personnes concernées la possibilité de faire des vœux d'affectation y compris vers des juridictions où des postes ne seraient pas vacants au moment de leur nomination, étant précisé qu'il s'agirait d'un nombre relativement réduit de cas. Dans le cas, extraordinaire il faut l'espérer, où un administrateur de l'État renoncerait à la juridiction administrative, un accord interministériel en gestion pourrait utilement prévoir une compensation de la perte de ce poste par la création d'un poste supplémentaire vers les tribunaux administratifs pour la promotion suivante.

Aucun engagement n'a été proposé en séance par les commissaires du Gouvernement quant à l'aménagement de ce dispositif, seule a été donnée la précision selon laquelle les postes réservés aux personnes concernées par ces deux années en qualité d'administrateur de l'État seront bien de même nature et de même niveau que les postes proposés aux autres élèves de l'INSP.

Le projet de décret ne garantissant en aucune manière la stabilité des recrutements par la voie de l'INSP, dans un contexte plus général de bouleversement des recrutements et des carrières du fait de l'entrée en vigueur de la réforme de la haute fonction publique et de l'obligation de double mobilité, vos représentant(e)s ont émis un avis défavorable à ce projet de décret.

Le CSTACAA a émis un **avis défavorable** à ce projet de décret.

V. Examen pour avis d'une demande de mutation exceptionnelle

Le Conseil supérieur a émis un avis favorable à la mutation exceptionnelle d'un magistrat actuellement affecté au tribunal administratif de Marseille vers la Commission du contentieux du stationnement payant.

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

En application des articles L. 232-1 et L. 233-5 du code de justice administrative, le Conseil supérieur est appelé à émettre des propositions sur les détachements et les intégrations dans le corps des magistrats administratifs.

Les dossiers de vingt-six magistrat(e)s actuellement en détachement dans le corps des magistrats administratifs ont été examinés : deux demandes d'intégration exclusivement, quatorze demandes d'intégration et à défaut de renouvellement, dix demandes de renouvellement de détachement, et aucune demande de réintégration dans leur corps d'origine.

L'intégration ne peut être prononcée qu'à l'issue de trois années de services effectifs dans le corps (article L. 233-5 CJA), dans lesquelles est comptée la formation initiale statutaire.

Le Conseil supérieur estime généralement, sous réserve des règles statutaires spécifiques régissant la situation des officiers recrutés en vertu de l'article L. 4139-2 du code de la défense, qu'une période de trois années de services juridictionnels effectifs à pleine norme est nécessaire afin de pouvoir examiner de manière suffisamment éclairée les demandes d'intégration qui lui sont soumises. Si cette condition conduit en général à pouvoir prétendre à une intégration au bout de quatre années de détachement, cette durée peut être allongée pour les magistrats d'abord détachés à la CCSP puis ayant obtenu une mutation vers un tribunal administratif, en application des orientations du Conseil supérieur adoptées en 2019 qui s'appliquent à eux à l'heure actuelle.

A la lumière de ces considérations, le CSTACAA a proposé l'intégration dans le corps des magistrat(e)s suivant(e)s (*par ordre alphabétique*) :

- Mme Emilie AKOUN, actuellement affectée au tribunal administratif de Grenoble,
- M. Edouard ALLEGRE, actuellement affecté au tribunal administratif de Melun,
- M. Mathieu BARES, actuellement affecté au tribunal administratif de Nantes,
- Mme Agathe BAUFUMÉ, actuellement affectée au tribunal administratif de Nantes,
- Mme Léa BONNET, actuellement affectée au tribunal administratif de Strasbourg,
- M. Colin BOUVET, actuellement affecté au tribunal administratif de Rouen,
- Mme Laetitia FRELAUT, actuellement affectée au tribunal administratif de Nantes,
- Mme Elise GRARD, actuellement affectée au tribunal administratif de Lille,
- Mme Florence NEGRE-LE-GUILLOU, actuellement affectée au tribunal administratif de Toulouse,
- M. Gaël RAIMBAULT, actuellement affecté au tribunal administratif de Cergy-Pontoise,
- Mme Aude THÉVENET-BRECHOT, actuellement affectée au tribunal administratif de Poitiers,
- Mme Laurence TOURRE, actuellement affectée au tribunal administratif de Rennes,
- Mme Anne-Sybille VAILLANT, actuellement affectée au tribunal administratif de Grenoble.

Nous leur adressons nos félicitations !

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

Le CSTACAA a ainsi proposé les renouvellements de détachement des magistrat(e)s suivant(e)s (*par ordre alphabétique*) :

- renouvellement de détachement pour deux ans :
 - Mme Anne BENETEAU, actuellement affectée au tribunal administratif de Pau,
 - Mme Baya BOUALAM, actuellement affectée à la Commission du contentieux du stationnement payant,
 - Mme Laure DANG, actuellement affectée actuellement affectée au tribunal administratif de Lille,
 - Mme Violette FLEJOU, actuellement affectée au tribunal administratif de Cergy-Pontoise,
 - M. Sylvain LEVY, actuellement affecté à la Commission du contentieux du stationnement payant,
 - M. Denis PERRIN, actuellement affecté à la cour administrative d'appel de Douai,
 - M. Marc PINTURAU, actuellement affecté au tribunal administratif de Poitiers,
 - M. André-Dominique ZARRELLA, actuellement affecté au tribunal administratif de Marseille,

- renouvellement de détachement pour un an :
 - Mme Valérie BERTRAND, actuellement affectée au tribunal administratif d'Orléans ;
 - M. Yves CROSNIER, actuellement affecté au tribunal administratif de Poitiers,
 - M. Frédéric GARRON, au tribunal administratif de Marseille,
 - Mme Alice MINET, actuellement affectée au tribunal administratif d'Amiens,
 - Mme Hélène SIQUIER, actuellement affectée au tribunal administratif de Limoges.

Nous leur adressons nos félicitations !

Vos représentant(e)s SJA ont constaté avec satisfaction que la qualité des magistrats rejoignant les juridictions administratives par le biais du détachement, d'ailleurs confirmée par les avis individuels émis sur leurs demandes par leurs chefs de juridiction, permettait et justifiait qu'il soit largement fait droit aux demandes de renouvellement de détachement ou d'intégration soumises au Conseil supérieur. Ils ont également noté que l'absence de demande de réintégration dans le corps d'origine témoignait de l'attractivité maintenue du corps des magistrats administratifs, et ont formé le vœu que cette tendance se poursuive. Ils ont enfin pris acte de l'application stricte de la doctrine du Conseil supérieur qu'entend faire, pour l'heure, le gestionnaire en ce qui concerne les magistrats ayant d'abord été affectés à la Commission du contentieux du

stationnement payant, et pris date pour un prochain débat du Conseil supérieur en vue d'une éventuelle évolution de sa doctrine sur la situation précise de ces collègues au regard de leurs conditions d'intégration.

VII. Élection d'un magistrat des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, membre du collège de déontologie de la juridiction administrative

Le [collège de déontologie](#) de la juridiction administrative, prévu aux articles L. 131-5 et L. 131-6 du code de justice administrative, est chargé d'éclairer les membres de la juridiction administrative sur l'application des principes et bonnes pratiques rappelés dans la charte de déontologie.

Il est composé de quatre membres, dont un magistrat des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel élu par le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel pour un mandat de trois ans renouvelable une fois.

Le Conseil supérieur a élu Mme Dominique Bonmati, présidente honoraire, comme membre du collège de déontologie de la juridiction administrative.

VIII. Situations individuelles

Le CSTACAA a été saisi pour avis de la nomination de deux collègues dans les fonctions de rapporteuses publiques. Il a émis un avis conforme favorable aux nominations de :

- Mme Cécile Viseur-Ferré à la cour administrative d'appel de Versailles ;
- Mme Caroline Rizzato au tribunal administratif de Lyon.

IX. Questions diverses

Le CSTACAA a été informé de la réintégration de deux magistrats à l'issue de leur période d'activité hors du corps : Mme Manon Ballanger au tribunal administratif de Bordeaux et M. François Lagarde au tribunal administratif de Nîmes.

La représentante des chefs de juridiction a également fait connaître au Conseil supérieur la préoccupation des juridictions de première instance quant aux conséquences pratiques d'un des points de la [circulaire du ministre de l'intérieur du 17 novembre 2022](#), invitant ces derniers à assigner systématiquement à résidence à une adresse dite « fiabilisée » les étrangers sous le coup d'une mesure d'éloignement et non placés en rétention, une telle politique d'assignation à résidence pouvant être mise en œuvre immédiatement et sans moyens supplémentaires. Ces instructions ont pour effet de faire basculer dans le régime dit des « 96 heures » un nombre important de mesures d'éloignement relevant, soit du droit commun des obligations de quitter le territoire français, soit des mesures de transfert prises sur le fondement du règlement Dublin III

et de provoquer, de ce fait, d'importantes perturbations dans l'organisation interne des juridictions au-delà d'un certain seuil (organisation des permanences, disponibilité de salles d'audience...).

Vos représentant(e)s ont rappelé, à cette occasion, les positions du SJA relatives au contenu du projet de loi relative à l'immigration qui doit prochainement être examiné par le Parlement. Ils ont, en particulier, insisté sur le fait que l'évolution de la législation devait nécessairement se faire dans le sens d'une simplification véritable du contentieux des étrangers, conformément aux orientations préconisées par le rapport Stahl. Ils ont renouvelé leur opposition de principe à toute tenue d'audience à proximité immédiate de locaux de rétention administrative ou par le moyen d'une visioconférence.

À l'issue des échanges sur cette question, M. le vice-président du Conseil d'État a indiqué que le projet de loi serait susceptible d'être présenté au CSTACAA lors de sa séance de janvier 2023.