



## **Contribution du SJA**

**aux travaux de la mission d'enquête parlementaire relative aux  
« obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire »**

**Assemblée nationale**

**Audition du 18 juin 2020**

---

**Vos représentants SJA :**

**Robin Mulot (président)**

**Gabrielle Maubon (secrétaire générale)**

**Yann Livenais (élu CSTACAA au grade de président)**

Le SJA souhaite informer la représentation nationale du caractère inachevé de l'indépendance de la juridiction administrative (1), que vient aggraver le refus du Conseil d'Etat de séparer ses fonctions et fusionner les corps des magistrats et des membres (2).

Six propositions fortes sont enfin formulées pour pallier ces difficultés.

## **I. Le caractère inachevé de l'indépendance de la juridiction administrative**

### A – L'absence de bases constitutionnelles solides

Les fondements constitutionnels garantissant l'existence et l'indépendance de la juridiction administrative sont particulièrement fragiles. De manière exceptionnelle par rapport aux autres États européens dotés d'une juridiction administrative distincte, l'indépendance et le domaine de compétence du juge administratif ne sont définis que par les deux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République identifiés par le Conseil constitutionnel à l'occasion de ses décisions [80-119 DC](#) du 22 juillet 1980 « Validation des actes administratifs » et [86-224 DC](#) du 23 janvier 1987 « Conseil de la Concurrence ». La seule mention du rôle du Conseil d'État comme filtre en matière de QPC ne saurait davantage suffire.

Or, ce défaut d'inscription de la juridiction administrative dans la lettre même de la Constitution ne permet pas de garantir avec une sûreté suffisante, pour l'avenir, ses conditions d'existence. A ce titre, les exemples polonais, hongrois et roumain de réduction progressive par les gouvernements en place de l'indépendance des juges, illustrent de manière éclatante l'insuffisance d'un cadre strictement prétorien de la constitutionnalisation de la juridiction administrative.

Si le dualisme juridictionnel ne fait désormais plus l'objet que de quelques critiques très isolées, il demeure nécessaire de réviser notre Constitution pour y introduire, explicitement, l'existence et le champ de compétence minimal de la juridiction administrative.

Cette révision inscrira dans l'ordre constitutionnel un principe fondamental d'organisation des pouvoirs correspondant à la conception française de la séparation des pouvoirs depuis 1790 et, à ce titre, parachèvera un élément majeur du fonctionnement de l'État de droit, d'autant plus nécessaire à une période où, comme le montrent hélas de plus en plus d'exemples européens et internationaux, l'État de droit lui-même redevient une valeur à protéger et défendre.

Cette inscription permettra en outre d'élever au rang de la loi organique le niveau de définition des éléments essentiels du statut des membres de la juridiction administrative.

## B - Magistrats administratifs : un statut au milieu du gué

En dépit de la reconnaissance expresse, par la loi du 12 mars 2012, de la qualité de magistrats administratifs pour les membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, ceux-ci restent encore régis, pour l'essentiel, par la loi ordinaire, le règlement, voire de simples décisions réglementaires du vice-président du Conseil d'État.

La détermination du statut des magistrats par la loi ordinaire a pour conséquences, d'une part, que les garanties essentielles attachées au statut de magistrat, comme l'inamovibilité, ne sont énoncées que par des dispositions législatives ordinaires et, d'autre part, que les magistrats administratifs relèvent pour le surplus du statut général de la fonction publique et même, pour certains aspects statutaires en lien direct avec l'indépendance du juge, tels que son évaluation et la détermination de sa rémunération, du simple pouvoir réglementaire, là encore par exception à la quasi-totalité des magistratures administratives européennes.

Ces difficultés sont encore aggravées par la composition et les compétences du conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTACAA)

## C - L'insuffisante évolution du conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

Si les compétences et la composition du CSTACAA sont encore perfectibles (1), il est nécessaire de les préserver au moment où certaines propositions de la mission présidée par M. Frédéric Thiriez entendaient les remettre en cause (2).

*1-Le CSTACAA est aujourd'hui composé de trois collègues, numériquement organisés de sorte que le Conseil d'État dispose sauf imprévu d'une majorité systémique.*

En dépit d'avancées incontestables tenant à l'extension de ses compétences, et à la mise en place d'un règlement intérieur qui a amélioré l'information préalable dont disposent ses membres élus et nommés, la réforme du CSTACAA issue de [l'ordonnance du 13 octobre 2016](#) a toutefois contribué à renforcer l'hégémonie du gestionnaire en matière de gestion des juridictions, que ce soit par l'aggravation du caractère non paritaire de cette instance ou par la création du siège réservé à un chef de juridiction élu par ses pairs, dont il est légitime de questionner l'autonomie de jugement vis-à-vis des représentants du Conseil d'État au CSTACAA.

Le SJA regrette l'absence de parité entre les représentants élus des magistrats et les représentants du Conseil d'État au sein de cette institution, qui constitue une exception par rapport aux standards des États membres du Conseil de l'Europe et qui ne saurait être compensée par la présence au sein de cette instance de personnalités qualifiées.

Nous regrettons également, d'une part, que le CSTACAA ne soit encore, sur des domaines relevant de ses compétences, que consulté pour émettre un avis le plus souvent non contraignant, sans disposer d'un pouvoir de proposition ni de décision et, d'autre part, s'agissant des aspects pour lesquels le législateur a donné au conseil supérieur un pouvoir

décisionnel (notamment en matière d'avancement de grade), que le Conseil d'État dispose de la mainmise sur le travail préparatoire du conseil supérieur. Celui-ci n'étant doté ni d'un budget ni d'une administration propres, c'est le secrétariat général du Conseil d'État qui élabore la liste soumise à la décision du CSTACAA. Il apparaît nécessaire de faire évoluer tant le cadre statutaire que la pratique sur ces aspects.

La réforme du code de justice administrative intervenue à la faveur de l'ordonnance du 13 octobre 2016 susmentionnée nous semble assurer un meilleur équilibre des prérogatives du CSTACAA, qui établit les tableaux d'avancement au grade de président et les listes d'aptitude à l'exercice des fonctions dévolues aux magistrats parvenus aux 5<sup>ème</sup>, 6<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> échelons du grade de président et émet un avis conforme sur les nominations des présidents de tribunal administratif, ce qui lui confère le rôle principal dans la gestion des carrières des magistrats administratifs. Une difficulté demeure toutefois pour les présidents de cour administrative d'appel qui, bien que présidant une juridiction du fond, sont nommés, compte tenu de leur qualité de conseiller d'État, par la commission supérieure du Conseil d'État, le CSTACAA n'émettant qu'un avis simple (jusqu'en 2016, il en était simplement informé).

Il nous semble enfin que le rôle du CSTACAA devrait évoluer vers celui d'une instance chargée de proposer et sélectionner les candidatures à la promotion.

## *2 - Les enjeux de la réforme de la haute fonction publique*

Si les réflexions de la mission présidée par M. Thiriez peuvent avoir une incidence bienvenue sur la démocratisation de l'accès aux emplois de la haute fonction publique et des magistratures, elles n'emportent pas, en revanche, de conséquences immédiates sur l'indépendance des magistrats administratifs. En revanche, le SJA s'inquiète vivement de la place que la mission présidée par M. Thiriez propose d'accorder au passage par une « école de guerre » pour la nomination aux emplois supérieurs du corps, et notamment de chefs de juridiction.

En effet, les dispositifs permettant de garantir le principe d'indépendance trouvent, en matière de nomination aux emplois supérieurs, une expression particulière dans le rôle désormais dévolu au CSTACAA qui, dans le cadre de ses compétences actuelles, émet des avis sur toutes les questions intéressant la carrière individuelle des magistrats et, s'agissant de la nomination des présidents des tribunaux administratifs, un avis conforme. Le SJA est particulièrement attaché au maintien de ces prérogatives dans le giron du CSTACAA, qui joue ainsi le rôle de garant de l'indépendance de la justice administrative. Nous sommes en revanche extrêmement défavorables à tout projet de réforme du déroulement des carrières qui réduirait le rôle et les pouvoirs de cette instance. Il nous semble particulièrement nécessaire de préserver le rôle du CSTACAA en ne lui imposant pas, en droit ou en fait, le choix de candidats qui seraient passés par cette « école de guerre ».

## D – L'intérêt des attributs symboliques des magistratures

Le SJA rappelle que les membres de la juridiction administrative ne prêtent pas serment et ne portent pas la robe.

L'absence de ces attributs symboliques des magistratures peut poser des difficultés vis-à-vis des justiciables, et notamment de ceux d'entre eux qui sont les moins au fait du rôle et du fonctionnement de la juridiction administrative.

Certes, ni le port de la robe ni la prestation de serment ne font l'indépendance ou l'éthique du magistrat. Ils pourraient toutefois en constituer des symboles utiles.

## E - Le statut du greffe

Les agents de greffe des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel relèvent du ministère de l'intérieur<sup>1</sup>. Celui-ci, directement ou par le biais des préfectures dans les territoires, figure parmi les principaux défenseurs devant la juridiction administrative.

Cette situation issue de l'histoire n'est plus justifiée. Elle doit être corrigée par la gestion directe de ces agents au sein de la juridiction administrative, ce qui permettra au demeurant de mieux professionnaliser et valoriser les métiers du greffe.

\* \* \*

L'ensemble de ces difficultés est aggravé par la dualité des corps et la multiplicité des rôles du Conseil d'État, particulièrement s'agissant de la concentration au sein du Conseil d'Etat des rôles et de la séparation des corps.

---

<sup>1</sup> Administration centrale, cadre des préfectures

## **II. Le(s) rôle(s) du Conseil d'État et la dualité des corps de la juridiction administrative**

A l'heure actuelle, les magistrats administratifs et les membres du Conseil d'État forment deux corps distincts et, pour l'essentiel, hermétiques.

Outre l'absence particulièrement regrettable de culture commune, cette séparation a pour effet de fermer l'accès aux fonctions de juge de cassation aux magistrats administratifs, ce qui est unique en Europe. Il n'est pas admis, en pratique, que des magistrats administratifs puissent être recrutés comme maître des requêtes en service extraordinaire, pour une période donnée, en vue d'exercer des fonctions juridictionnelles au Conseil d'État.

Le possible accès des magistrats administratifs au Conseil d'État, numériquement limité (correspondant à 2,5 magistrats chaque année), n'est pas de nature à pallier ces difficultés : cet accès implique en effet de changer de corps, alors que le Conseil constitutionnel a rappelé que la magistrature administrative devait être, en principe et comme la magistrature judiciaire, de carrière<sup>2</sup>.

De surcroît, le Conseil d'État cumule, s'agissant de la juridiction administrative, trois rôles. Comme gestionnaire, il prépare puis met en œuvre les réformes législatives, réglementaires ou budgétaires et les décisions de gestion de la juridiction administrative. Comme conseiller du Gouvernement, il émet un avis sur l'opportunité et la qualité des textes qui régissent ou impactent la juridiction administrative. Dans sa fonction juridictionnelle enfin, il tranche les litiges individuels et les conflits collectifs qui naissent entre les magistrats administratifs et lui-même, pris en sa qualité de gestionnaire.

Ce triple rôle pose une difficulté en termes d'image de la juridiction administrative et notamment d'indépendance.

\* \* \*

---

<sup>2</sup> Décision n°2019-778 DC du 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, point 116 : « *Il suit de là que les fonctions de magistrat de l'ordre administratif doivent en principe être exercées par des personnes qui entendent y consacrer leur vie professionnelle. Ces principes ne font pas obstacle à ce que, pour une part limitée, des fonctions normalement réservées aux magistrats administratifs en activité puissent être exercées à titre temporaire par des personnes qui n'entendent pas pour autant embrasser une telle carrière à condition que, dans cette hypothèse, des garanties appropriées permettent de satisfaire aux principes d'indépendance et d'impartialité. Il importe à cette fin que les intéressés soient soumis aux droits et obligations applicables à l'ensemble des magistrats, sous la seule réserve des dispositions spécifiques qu'impose l'exercice à titre temporaire de leurs fonctions* »

## Liste des propositions du SJA

**Proposition n°1** : réviser la Constitution afin, d'une part, d'y inscrire l'existence et le champ de compétence de la juridiction administrative et, d'autre part, de renvoyer à une loi organique le soin de définir les éléments essentiels du statut des membres de la juridiction administrative

**Proposition n°2** : prévoir une meilleure, sinon totale, séparation des trois rôles du Conseil d'État (conseiller, juger, gérer)

**Proposition n°3** : fusionner les corps des magistrats administratifs avec celui des membres du Conseil d'État chargés de fonctions juridictionnelles

**Proposition n°4** : fusionner le conseil supérieur des TA et CAA et la commission supérieure du Conseil d'État en un conseil supérieur de la juridiction administrative, paritaire, doté de compétences étendues en matière de gestion des carrières des magistrats administratifs, d'un budget propre et de moyens pour exercer son activité

**Proposition n°5** : prévoir le port de la robe par tous les membres de la juridiction administrative dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles

**Proposition n°6** : attribuer la gestion de l'ensemble des personnels de greffe des juridictions administratives au Conseil d'État

\* \* \*