



Syndicat de la juridiction
administrative

Par Ces Motifs du

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

5 octobre 2021

Vos représentants SJA :

Yann Livenais

Muriel Le Barbier

Julien Illouz

Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel a examiné les points suivants.

I. Approbation du procès-verbal de la séance du 1^{er} septembre 2021

Le procès-verbal de la séance du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel du 1^{er} septembre 2021 a été adopté.

II. Examen pour avis d'un projet d'ordonnance portant partie législative du code des impositions sur les biens et services, transposant diverses normes du droit de l'Union européenne et modifiant les règles relatives au recouvrement, au contrôle, aux sanctions et au contentieux portant sur certaines impositions

Le Conseil supérieur a été saisi pour avis du projet d'ordonnance portant partie législative du futur code des impositions sur les biens et les services, pris en application de l'article 184 de la loi n° 2019-1479 du 29 décembre 2019 de finances pour 2020, en ce qui concerne les dispositions de ce projet qui intéressent la juridiction administrative.

La création de ce nouveau code obéit à trois objectifs principaux :

- La simplification de la lisibilité des normes relatives à la fiscalité frappant certains biens ou services sous la forme de taxes particulières, dont certaines sont d'ailleurs affectées à une utilisation précise. Ces taxes particulières, dans l'état de l'habilitation législative confiée au Gouvernement, concernent le régime général d'accise, les taxes sur les transports et les taxes spécifiques sur la production industrielle nationale, et voient actuellement leur régime fixé par plus de vingt codes différents et de nombreuses lois non codifiées. La création de ce nouveau code vise donc à regrouper, par secteur d'activité imposable, l'ensemble des dispositions régissant les taxes particulières à ce secteur et à harmoniser l'articulation de ces dispositions avec celles des codes applicables à chacun de ces secteurs, en ce qu'ils prévoient l'affectation de ces taxes. Il a vocation à s'inscrire dans un programme plus large de refonte de la codification, à terme, des textes législatifs relatifs à l'imposition des biens et des services ;
- La simplification de la norme fiscale elle-même ; à ce titre, le projet d'ordonnance prévoit une réduction de la taille des articles du futur code ainsi qu'un reclassement de diverses normes, soit au rang législatif, soit au rang réglementaire, en vue de rétablir dans le cas où il y avait été dérogé le respect des domaines respectifs de la loi et du règlement. Il prévoit également une unification des compétences en matière de recouvrement au profit de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ;
- **La transposition en droit interne** de la directive (UE) 2020/1151 du Conseil du 29 juillet 2020 modifiant la directive 92/83/CEE concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques et les dispositions relatives aux accises de la directive (UE) 2019/2235 du Conseil du 16 décembre 2019 et de la directive 2008/118/CE.

Pour ce qui concerne la juridiction administrative, ce projet se traduit par un **transfert vers cette dernière de la compétence contentieuse relative aux impositions en cause**.

Ce transfert résulte de la création de l'article L. 180-1 du code des impositions des biens et des services, qui dispose que « Les règles relatives aux pouvoirs des personnes chargées du contrôle, aux procédures de contrôle, aux procédures d'établissement de l'impôt en cas de méconnaissance par le redevable de ses obligations, au recouvrement autre que le paiement spontané par le redevable, aux sanctions et au contentieux sont déterminées par les dispositions du livre II du code général des impôts et du livre des procédures fiscales qui sont propres à l'imposition concernée et par celles qui sont applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires » et du basculement dans le champ de ces dispositions de la plus grande partie des impositions faisant l'objet de la présente ordonnance à l'exception, peut-être provisoire, de celles portant sur les alcools et les tabacs.

Il s'agit notamment :

- de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules et de la taxe annexe à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules prévues aux actuels articles 1599 quinquies du CGI et 1011 bis du même code ;
- du droit de timbre perçu au profit de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) prévu par l'actuel article 1628 ter du CGI ;
- des droits fixes prévus en matière de navigation intérieure et de navigation maritime de plaisance prévus par l'actuel article 963 du CGI ;
- des trois actuelles taxes intérieures de consommation sur l'électricité (TICFE), le gaz naturel (TICGN) et le charbon (TICC), régies par les actuels articles 266 quinquies C, 266 quinquies B et 266 quinquies du code des douanes ;
- et, à compter du 1^{er} janvier 2024, de la taxe intérieure consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et de la taxe spéciale de consommation sur les produits énergétiques (TSCPE), perçues respectivement en métropole et outre-mer et actuellement régies par l'article 265 et l'article 266 quater du code des douanes et de la taxe incitative relative à l'utilisation d'énergies renouvelables dans les transports.

L'impact de ce transfert de compétence, pour les trois premières catégories de droits visés, est estimé comme très limité par la DGFIP et concernerait entre 10 et 18 requêtes par an sur l'ensemble du territoire national (hors questions prioritaires de constitutionnalité). La DGDDI n'a pas été en mesure d'évaluer l'impact de ces transferts sur l'activité des juridictions en ce qui concerne les taxes sur les énergies.

Vos représentants SJA ont voté pour l'émission d'un **avis favorable** sur ce projet d'ordonnance.

Ils ont signalé que, si l'on ne peut que souscrire au principe d'une unification et d'une simplification du régime fiscal et contentieux de ces taxes diverses, qui est actuellement peu lisible pour les contribuables et les usagers et conduit d'ailleurs à des divergences entre les deux ordres de juridiction sur l'interprétation des dispositions du droit de l'Union, en particulier en

matière de taxation des produits énergétiques, il est regrettable qu'une fois encore, les études d'impact préalables soient insuffisantes sur les incidences contentieuses de ce projet et notamment sur l'activité des juridictions. De ce point de vue, l'absence de données claires de la part de la DGDDI est particulièrement déplorable dans la mesure où les taxes relevant de sa compétence représentent la plus grande part du contentieux transféré aux juridictions et qu'il est, de surcroît, susceptible de concerner de manière non négligeable les juridictions ultramarines, dont les moyens en personnel sont particulièrement limités.

Ils ont observé également que, si le juge administratif est le juge de la plus grande partie du contentieux fiscal et qu'ainsi, une unification du contentieux des taxes sur les biens et les services ne peut que s'opérer naturellement à son profit, un effort particulier de formation, initiale et continue, devra être consenti en vue du traitement de ces contentieux nouveaux, marqués par une forte technicité et un grand particularisme.

En réponse, le vice-président du Conseil d'État a indiqué qu'un effort serait réalisé, non seulement sur la formation, mais également, en amont, sur l'information qui sera délivrée aux tribunaux administratifs et aux cours administratives d'appel quant à ce nouveau contentieux appelé à relever de leur compétence pour l'avenir.

Le CSTACAA a émis un avis favorable à ce projet d'ordonnance.

III. Examen pour avis d'un projet d'ordonnance étendant et adaptant à la fonction publique des communes de Polynésie française certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et prévoyant la participation d'un magistrat de l'ordre administratif aux comités disciplinaires

Le Conseil supérieur a été saisi pour avis du projet d'ordonnance étendant et adaptant à la fonction publique des communes de Polynésie française certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dans la mesure où ce projet intéresse « *la participation des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel à l'exercice de fonctions autres que celles qu'ils exercent au sein de ces juridictions* », au sens des dispositions du quatrième alinéa de [l'article L. 232-3 du code de justice administrative](#).

Les modifications envisagées, incluses dans les articles 16 et 18 du projet d'ordonnance, visent à étendre à la fonction publique des communes et des groupements de communes de Polynésie française, régie par l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant « *statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes en Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs* », les dispositions de droit commun applicables à la fonction publique territoriale et prévues aux articles 31 et 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

L'article 27 du statut serait ainsi modifié pour prévoir que, lorsqu'elles siègent en conseils de discipline, les commissions administratives paritaires des agents titulaires sont désormais présidées par un magistrat de l'ordre administratif en activité ou honoraire désigné par le président du tribunal administratif du ressort, de même que la commission administrative paritaire unique des agents non titulaires, créée au nouvel article 28-1 du statut, lorsqu'elle siègerait en comité de discipline.

Après avoir souligné que de telles modifications conduisent nécessairement à augmenter la charge de travail qui pèse sur les magistrats du tribunal administratif de Polynésie française, et la lourdeur de la charge de travail qui pèse de manière générale sur les magistrates et magistrats du fait du cumul de fonctions juridictionnelles et de fonctions administratives, **vos représentants SJA** ont voté pour l'émission d'un **avis favorable** à ce projet, eu égard à son objectif d'uniformisation des règles applicables à la fonction publique territoriale.

Le vice-président du Conseil d'État s'est associé aux revendications formulées par **vos élus SJA** en matière de revalorisation de la rémunération des présidents des conseils de discipline. En réponse, le représentant du ministre des Outre-mer s'est engagé à relayer cette demande, [portée de longue date par le SJA](#) et notamment réitérée auprès du garde des Sceaux le 27 mai dernier, auprès des autorités compétentes.

Le CSTACAA a émis un avis favorable à ce projet d'ordonnance.

IV. Examen pour proposition des candidatures pour le recrutement de conseillers et de premiers conseillers par la voie du détachement

En application du second alinéa de [l'article R. 232-22 du code de justice administrative](#), les travaux du Conseil supérieur ont été préparés par une commission restreinte désignée en son sein afin d'assister le président de la MIJA. Cette commission restreinte a d'abord procédé à une présélection sur dossier, puis auditionné les candidats présélectionnés.

29 magistrats ou fonctionnaires ont présenté une candidature recevable. Ce chiffre est en assez nette baisse par rapport à celui constaté les années passées, et **vos représentants SJA** ont émis l'hypothèse qu'il y avait peut-être là le signe d'une désaffection pour le corps des magistrats de TA-CAA, bien malmené ces derniers temps, seul demeurant le relatif intérêt qu'il offre en tant que mobilité réalisable en région.

Le Conseil supérieur a proposé de retenir les candidatures de :

- M. Franck-Emmanuel BAUDE, administrateur territorial ;
- M. Julien BORGET, magistrat judiciaire ;
- Mme Sandrine BOURDIN, magistrate judiciaire ;
- Mme Catherine CHARBIT, magistrate judiciaire ;
- Mme Céline COURTOIS, magistrate judiciaire ;
- Mme Natacha DIEBOLD, magistrate judiciaire ;
- M. Simon HECHT, administrateur civil ;
- M. Pierre MARTINEZ, commissaire de police ;
- M. Marc MENET, magistrat judiciaire ;
- Mme Johanna RECHARD, magistrate judiciaire.

Le SJA les félicite, et souhaite la bienvenue à nos nouveaux collègues !

V. Examen pour avis d'une proposition de nomination aux fonctions de président des cours administratives d'appel de Douai et de Paris

En application du cinquième alinéa de [l'article L. 232-1 du code de justice administrative](#), le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel émet un avis simple, notamment, sur la nomination des magistrats administratifs au grade de conseiller d'État ainsi que sur les propositions de nomination aux fonctions de président d'une cour administrative d'appel.

Le Conseil supérieur a émis un avis favorable aux nominations de :

- Mme Pascale FOMBEUR, conseillère d'État, en qualité de présidente de la cour administrative d'appel de Paris ;
- Mme Nathalie MASSIAS, présidente du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, en qualité de conseillère d'État, présidente de la cour administrative d'appel de Douai.

VI. Examen pour avis d'un mouvement de mutation complémentaire des conseillers et premiers conseillers à la cour administrative d'appel de Toulouse

Comme vos représentants SJA le rappelaient dans le Par Ces Motifs de la séance du Conseil supérieur du 1^{er} septembre dernier, un mouvement de mutation exceptionnel vers la cour administrative d'appel de Toulouse est organisé en 2021, en amont du mouvement annuel de mutation des conseillers et premiers conseillers que le CSTACAA examinera lors de sa séance d'avril 2022. Ce mouvement exceptionnel est susceptible de recevoir exécution, en fonction du calendrier d'ouverture de cette nouvelle juridiction, entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} septembre 2022.

Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel a émis un avis favorable à la mutation, à la cour administrative d'appel de Toulouse, des premiers conseillers dont les noms suivent :

Magistrat	Juridiction quittée
Mme Céline ARQUIÉ	TA de Toulouse
Mme Sylvie CHERRIER	CAA de Bordeaux
Mme Nathalie LASSERRE	TA de Toulouse
Mme Marie-Odile MEUNIER-GARNER	TA de Pau
M. Thierry TEULIÈRE	TA de Toulouse
Mme Michèle TORELLI	TA de Toulouse

De nouveaux postes vacants au sein de la cour administrative d'appel de Toulouse seront susceptibles d'être ouverts à la mutation lors des mouvements annuels qui seront organisés au premier quadrimestre de l'année 2022.

VII. Présentation du rapport d'activité du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel pour la période septembre 2020 – juillet 2021

Le rapport d'activité du CSTACAA a été présenté pour la quatrième année consécutive. Ce document permet d'avoir une vision globale de l'activité de cette instance sur l'année juridictionnelle écoulée. Il rappelle la composition actuelle du Conseil supérieur, qui a connu plusieurs modifications depuis son renouvellement de juin 2020 ainsi que ses pouvoirs, décrit son fonctionnement et détaille chacune de ses activités : consultative sur les projets de texte, d'examen de la gestion des TA et des CAA, et d'acteur de la gestion du corps et de la carrière individuelle des magistrats administratifs.

Il ressort de ce rapport qu'après une diminution du nombre de projets de textes examinés par le CSTACAA qui avait pu être constatée ces dernières années (12 projets en 2018-2019 contre 29 projets en 2017-2018), la tendance est désormais à la stabilisation, voire à un léger frémissement des saisines pour avis : le Conseil supérieur a en effet examiné 16 projets au cours de l'année judiciaire 2020-2021 contre 14 au cours de l'année 2019-2020.

Vos représentants SJA, après avoir remercié le secrétariat général pour l'élaboration de ce document particulièrement exhaustif et utile, ont constaté que ses auteurs partagent, cette année encore, leur constat de l'existence de carences aussi structurelles que récurrentes dans les dossiers de présentation des projets de textes soumis pour avis au Conseil supérieur. En effet, les administrations qui portent ces projets n'envisagent pas suffisamment leur impact sur les juridictions et ne prévoient pas les moyens, notamment humains, nécessaires aux juridictions afin d'y faire face.

Ces carences, qui affectent des dispositions conférant de façon structurelle de nouvelles compétences aux juridictions administratives, sont d'autant plus regrettables qu'elles sont venues, depuis dix-huit mois, se superposer à un état d'urgence sanitaire à l'origine d'un important surcroît d'activité pour les tribunaux administratifs dans certaines matières.

Vos élus SJA ont également regretté qu'en dépit de la possibilité de recourir à un dispositif de visio-conférence, prévue par le I de [l'article R. 232-20-2 du code de justice administrative](#) et qui a d'ailleurs été mise en œuvre plusieurs fois depuis septembre 2020, le Conseil supérieur ait été amené à délibérer par un simple échange de courriels à trop nombreuses reprises au cours de l'année écoulée, alors-même que ces dispositions ne prévoient un recours à cette modalité d'échange extrêmement dégradée qu'en cas d'impossibilité avérée de recourir à la visio-conférence.

De façon générale, **vos représentants SJA** se sont déclarés attentifs à ce que le Conseil supérieur soit saisi par les administrations portant les projets de textes qui lui sont soumis pour avis dans un délai raisonnable.

En outre, **vos représentants** ont demandé que les membres du CSTA, qui est appelé à émettre en cette matière un avis conforme, aient accès aux entiers dossiers des candidats aux postes de présidents de tribunaux administratifs.

Enfin, **vos élus SJA** ont demandé à ce que soit systématisée la pratique consistant à informer les membres du Conseil supérieur, d'une part, lorsque des recours, administratifs ou contentieux, sont formés contre les décisions prises par cette instance, et d'autre part, des réintégrations des magistrats intervenant tout au long de l'année.

VIII. Situations individuelles

a) Désignation de rapporteurs publics

Le CSTACAA a émis un avis conforme favorable à la désignation comme rapporteur public de :

- M. Christophe FREYDEFONT, premier conseiller, au tribunal administratif de Melun ;
- Mme Cheffi BRENNER ADANLETE, conseillère, au tribunal administratif de Grenoble.

b) Demandes de placement en disponibilité

Le CSTACAA a émis un avis favorable au placement en disponibilité de Mme Elsa COSTA, première conseillère, et de M. Clément PUECHBROUSSOU, conseiller.

Il a également pris acte de la demande de placement en disponibilité de droit présentée par Mme Lisa BOLLON, conseillère.

c) Demandes de maintien en disponibilité

Le CSTACAA a émis un avis favorable à la demande de maintien en disponibilité de M. Pierre LADREIT de LACHARRIÈRE, premier conseiller.

IX. Questions diverses

Vos représentants SJA ont demandé que soit évoqué en CSTACAA le décret n° 2021-1216 du 22 septembre 2021 fixant la liste des corps et cadres d'emplois dont les membres peuvent être nommés auditeurs au Conseil d'Etat et à la Cour des comptes, dit « décret corps comparables », et destiné à organiser les conditions de recrutement des auditeurs du Conseil d'Etat et à la Cour des Comptes compte tenu de la disparition du recrutement direct de ces derniers à la sortie de l'INSP.

Ce décret énonce la liste des corps de la haute fonction publique, administratifs comme techniques, assimilés au corps des administrateurs de l'Etat et dont les membres sont ainsi susceptibles, sous réserve de justifier d'au moins deux années de services effectifs, d'être recrutés en qualités d'auditeurs. Le corps des magistrats administratifs ne figure pas au nombre de ces corps, ce qui explique d'ailleurs que ce décret n'ait pas été soumis pour avis au CSTACAA, bien qu'il concerne à l'évidence les juridictions administratives par ce qu'il tait, sinon par ce qu'il prévoit.

Vos représentants SJA ont fait connaître leur profonde incompréhension et leur opposition résolue à une telle exclusion, qui concerne également les conseillers de chambres régionales des comptes (CRC) ainsi que les magistrats judiciaires.

Ils ont dénoncé dans ce texte, qui a suscité de très nombreuses réactions de mécontentement parmi nos collègues et contre lequel le SJA se réserve la possibilité d'engager une action contentieuse, une atteinte profonde à l'unité de l'ensemble de la juridiction administrative, les magistrats étant par nature exclus de la possibilité d'accéder au pied du corps de leur échelon de cassation. Cette atteinte, qui intervient alors même que la réforme de la haute fonction publique suscite parmi nos collègues de nombreuses inquiétudes, en particulier en ce qui concerne l'obligation renforcée de mobilité et le déroulement des carrières, ne peut qu'alimenter la méfiance des magistrats administratifs dans les conséquences de cette réforme. Quiconque est attaché aux principes fondamentaux qui justifient l'existence et les particularités de la magistrature administrative, ainsi qu'à la cohérence de l'ensemble de la juridiction, ne peut se satisfaire d'un tel état de fait.

Ils ont observé que l'existence de voies d'accès au Conseil d'État par la voie du tour extérieur réservées aux magistrats administratifs, notamment celle, élargie, au grade de maître des requêtes, ne saurait justifier cette éviction de l'accès à l'auditorat. En effet, cette question, que l'on ne peut raisonnablement distinguer de celle de la possibilité pour les magistrats d'occuper des fonctions de maître des requêtes en service extraordinaire (MRSE), a trait en réalité à la possibilité pour nos collègues de satisfaire à l'obligation de mobilité en exerçant, en tous les cas pour l'une d'entre elles, des fonctions juridictionnelles en cassation. Cette possibilité reste en l'état fermée sans motif valable. L'argument, à le supposer recevable, selon lequel le recrutement des MRSE viserait à diversifier les profils en termes de connaissances des diverses administrations actives et de leurs politiques publiques, généralement opposé aux demandes répétées des organisations professionnelles à l'ouverture de cette possibilité aux magistrats administratifs, est encore moins audible en ce qui concerne l'auditorat, les membres du Conseil d'État occupant ces emplois étant essentiellement affectés à la Section du Contentieux. Or, on voit mal quel corps serait mieux préparé à l'exercice de fonctions juridictionnelles que le nôtre.

Ils ont enfin dénoncé les risques de perte d'attractivité, voire de déclassement, de la magistrature administrative que font courir ces dispositions réglementaires. Alors même que rien ne garantit en l'état, compte tenu en particulier des différences de rémunération et des perspectives de carrière, que les magistrats recrutés par la voie de l'INSP rejoindront effectivement la juridiction au bout de leurs deux années d'exercice de fonctions d'administrateurs de l'État, ni d'ailleurs que ceux recrutés par la voie du concours direct réintégreront le corps après leur première mobilité, ce décret a pour effet de faire, paradoxalement, de la magistrature administrative la voie éventuelle d'accès au Conseil d'État la plus difficile dans la perspective d'une carrière longue au sein de ce dernier.

Ils ont souligné l'inquiétude que suscite chez de nombreux collègues l'évolution très défavorable du corps des conseillers de CRC qui, non content d'être lui aussi exclu de l'auditorat de la Cour des Comptes, voit également ses fonctions juridictionnelles, et même le principe de sa composition

par des agents publics titulaires, clairement menacés, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que les conseillers de CRC bénéficient par ailleurs des attributs apparents d'une magistrature.

En réponse à ces observations, le **vice-président du Conseil d'État** a réaffirmé son attachement profond à l'unité de la juridiction administrative, qu'il estime préservée par le rattachement des magistrats administratifs aux corps recrutés à la sortie de l'INSP et le recrutement direct de magistrats parmi les élèves de cette école. Il a observé que le décret en cause ne définit pas de hiérarchie entre les différents corps rénovés des hautes fonctions publiques mais plutôt divers viviers de recrutement d'agents susceptibles d'occuper des emplois d'auditeurs, compte tenu du souhait du Gouvernement de réserver cette voie d'accès au Conseil d'État à des personnes justifiant d'au moins deux années d'expérience professionnelle en administration dite « active ».

Dans cette perspective, la voie naturelle d'accès des magistrats administratifs au Conseil d'État, dans un contexte de multiplication des modes de recrutement des membres de ce dernier, est le tour extérieur réservé, et élargie en ce qui concerne le grade de maître des requêtes, dont la justification réside dans l'expérience du contentieux que possèdent naturellement les magistrats administratifs. Il a enfin exprimé la crainte qu'une ouverture potentielle de l'auditorat aux magistrats administratifs ne suscite des stratégies de contournement de la part de certains d'entre eux, qui ne choisiraient de rejoindre la juridiction à la sortie de l'INSP que dans le but de prétendre le plus vite possible à l'auditorat, au risque de déséquilibrer les politiques de recrutement dans le corps de magistrats administratifs.

En revanche, et en réponse à un souhait exprimé et défendu depuis plusieurs années et encore tout récemment par le SJA, il s'est montré ouvert à l'engagement, dans le cadre général de la réforme de la haute fonction publique, d'une réflexion sur un accès amélioré des magistrats administratifs aux fonctions de maître des requêtes en service extraordinaire dans le cadre de la mobilité statutaire, en observant cependant que l'exercice de ces fonctions devait nécessairement être envisagé comme provisoire, et sans perspective d'intégration, par les magistrats qui seraient appelés à les occuper, le tour extérieur spécifique restant, là encore, la voie d'accès de principe au Conseil d'État.