

N° 438202

Union syndicale des magistrats administratifs

4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 8 mars 2021

Décision du 22 mars 2021

CONCLUSIONS

M. Raphaël Chambon, rapporteur public

L'article L. 234-2 du code de justice administrative prévoit les modalités d'avancement des magistrats de TA et CAA, lesquels « *sont promus de grade à grade par décret du Président de la République après inscription sur un tableau d'avancement* ». Ce tableau est établi par le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, « *compte tenu des compétences, des aptitudes et des mérites des intéressés* », tels qu'ils résultent notamment de leurs évaluations périodiques et des avis motivés émis par le président de leur juridiction. Il est enfin précisé que « *les magistrats sont inscrits au tableau par ordre de mérite* ».

S'agissant plus précisément de la promotion au grade de président, l'article L. 234-2-2 dispose que peuvent être promus les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel satisfaisant à deux conditions :

- Justifier de huit ans de services effectifs ;
- Avoir satisfait à l'obligation de mobilité ou exercé leurs fonctions juridictionnelles pendant trois ans dans une cour administrative d'appel.

Le bilan social 2019 de la juridiction administrative nous apprend que, sur respectivement 393 et 436 premiers conseillers promouvables en 2018 et 2019, ont été inscrits au tableau d'avancement pour l'accès au grade de président respectivement 33 et 49 magistrats en 2018 et 2019, parmi lesquels respectivement 26 et 34 ont été effectivement promus.

Pour aider les présidents de juridiction à émettre leurs avis motivés « *compte tenu des compétences, des aptitudes et des mérites des intéressés* », le CSTA s'est doté d'orientations

qui sont mises en ligne sur le site intranet des juridictions administratives. Selon la présentation qui en est faite sur l'espace CSTA du site intranet, « ces orientations constituent des lignes directrices qui ne sauraient, en tant que telles, être opposées aux magistrats intéressés dès lors qu'il peut toujours y être dérogé soit en considération de leur situation personnelle, soit en considération de l'intérêt du service ».

Parmi les orientations mises à jour par le CSTA lors de sa séance du 10 décembre 2019 figure une fiche intitulée « Information sur l'obligation de mobilité conditionnant l'avancement au grade de président », laquelle comporte les développements suivants qui sont contestés par l'USMA :

« (...) la promotion au grade de président constituant un avancement au choix, le Conseil supérieur apprécie, conformément à ses orientations, « tous les éléments de comparaison disponibles entre les différents magistrats promouvables en procédant à la combinaison des critères du mérite et de l'ancienneté ». Pour apprécier le mérite, le Conseil s'appuie « sur le dossier des intéressés » ; il peut être amené, dans ce cadre, à prendre en compte l'étendue de l'expérience et de la mobilité des magistrats témoignant de la capacité des intéressés à exercer les emplois ouverts aux magistrats ayant atteint le grade de président.

Deux conséquences découlent de ce constat.

La première est qu'à mérite égal, les magistrats promouvables au grade de président ayant accompli leur mobilité statutaire sont susceptibles d'être inscrits au tableau d'avancement prioritairement à ceux qui ont été affectés pendant trois ans en cour administrative d'appel.

La seconde est que les conditions dans lesquelles l'obligation de mobilité statutaire est satisfaite est susceptible d'avoir une influence lors de l'examen, par le CSTA, des dossiers des magistrats promouvables au grade de président. Ainsi, un magistrat ayant acquis une expérience dans des fonctions comportant des responsabilités d'encadrement peut, à mérite égal, être inscrit prioritairement à un autre qui aura satisfait à son obligation statutaire de mobilité dans des fonctions ne comportant pas de telles responsabilités ».

L'USMA, qui s'insurge contre cette prime aux magistrats ayant effectué une mobilité hors des TA et CAA, vous défère par la voie du recours pour excès de pouvoir ces orientations ainsi que la circulaire adressée le 21 janvier 2020 par le secrétaire général du Conseil d'Etat aux présidents de juridiction aux fins de recueillir leurs avis en vue de l'avancement au grade de président dans la perspective du CSTA du 17 mars 2020 appelé à établir le tableau d'avancement, en tant qu'elle rappelle les orientations que le CSTA venait d'adopter.

Vous êtes indéniablement compétents en vertu du 2° de l'article R. 311-1 du CJA pour connaître en premier et dernier ressort de la circulaire du secrétaire général du Conseil d'Etat, lequel, chargé en vertu de l'article R. 129-2 du CJA de la gestion du corps des TA et des CAA, est sans conteste une autorité à compétence nationale au sens de ces dispositions (voyez, lorsqu'il prend une circulaire relative à la gestion de la mise en œuvre du compte épargne-temps des magistrats : 4/5 SSR, 23 juin 2014, *Syndicat de la juridiction administrative*, n° 370201).

Si le CSTA ne peut être regardé comme une telle autorité dès lors qu'il n'est pas doté d'un pouvoir réglementaire (1/6 SSR, 26 juillet 2011, *Syndicat SNUTEFI-FSU et autres*, n° 346771, au Recueil), vous pouvez néanmoins statuer compétemment sur le recours dirigé contre les orientations adoptées par ce conseil au titre de la connexité en vertu de l'article R. 341-1 du CJA.

Le garde des sceaux oppose en défense une fin de non-recevoir tirée de ce que ni les orientations adoptées par le CSTA ni la circulaire du secrétaire général du Conseil d'Etat ne seraient des actes susceptibles de recours.

Les orientations du CSTA, qui sont des lignes directrices, sont indéniablement susceptibles de recours en vertu de votre jurisprudence de Section *GISTI* (12 juin 2020, n° 418142, au Recueil) dès lors qu'elles sont clairement susceptibles d'avoir des effets notables sur la situation des premiers conseillers qui remplissent les conditions pour être promu au grade de président. Il nous semble qu'il doit en aller de même de la circulaire attaquée en tant qu'elle rappelle la teneur de ces orientations aux présidents de juridictions. Dès lors que l'intérêt pour agir de l'USMA nous paraît pouvoir être reconnu, sa requête est recevable.

L'USMA soutient en premier lieu que les orientations du CSTA auraient été prises par une autorité incompétente, en tant qu'elles indiquent qu'à mérite égal, les magistrats promouvables au grade de président ayant accompli leur mobilité statutaire sont susceptibles d'être inscrits au tableau d'avancement prioritairement à ceux qui ont été affectés pendant trois ans en cour administrative d'appel et que parmi les premiers ceux qui ont acquis, dans le cadre de cette mobilité, une expérience dans des fonctions comportant des responsabilités d'encadrement peuvent être inscrits prioritairement à ceux ayant accompli leur mobilité sans exercer de responsabilités d'encadrement. Ce faisant, le CSTA aurait ajouté un nouveau critère d'appréciation non prévu par les textes législatifs et réglementaires et permettant de départager les candidats à l'avancement au grade de président, en procédant à une hiérarchisation non prévue par le législateur entre l'obligation de mobilité et l'exercice de fonctions juridictionnelles dans une cour administrative d'appel, méconnaissant ainsi les articles L. 234-2 et L. 234-2-2 du CJA.

Ce moyen nous semble devoir être écarté.

Précisons d'abord, s'agissant de l'interprétation des orientations en litige que lorsque le CSTA écrit qu'un magistrat peut être inscrit prioritairement à un autre, il nous paraît clairement, faute de précision contraire, que cela vaut tant pour le choix de l'inscription au tableau que pour celui de l'ordre d'inscription.

Contrairement à ce que soutient l'USMA, le CSTA n'a pas édicté de condition nouvelle à la promotion au grade de président, qui reste soumise aux seules conditions prévues à l'article L. 234-2-2 du CJA. Et le CSTA est sans nul doute compétent pour déterminer par voie de lignes directrices, sans édicter aucune condition nouvelle, la façon dont il entend apprécier les « compétences, aptitudes et mérites » des intéressés, sous réserve de motifs liés à l'intérêt du service conduisant à y déroger et de l'appréciation particulière de chaque situation (voyez, mutatis mutandis : 6/1 SSR, 27 février 2004, *M...*, n° 250012, au Recueil ; Section, 4 février 2015, *Ministre de l'Intérieur c/ Cortes O...*, n° 383267, 383268, au Recueil).

Ce qui gêne un peu c'est la rédaction très précise et impérative des orientations contestées, qui semblent faire de l'accomplissement d'une mobilité statutaire un critère de départage des magistrats à mérite égal, apprécié au regard de l'ensemble des compétences, aptitudes et mérites des magistrats. Or vous censurez constamment l'édition par un ministre de critères supplémentaires s'ajoutant aux critères définis par la loi et permettant de départager des fonctionnaires pour l'obtention d'une mutation¹. Cette jurisprudence n'est cependant pas topique car elle concerne l'édition de critères supplémentaires pouvant mettre en échec des critères de priorité définis par le législateur : rien de tel n'est en cause ici. Il nous semble possible de faire du document querellé une interprétation conforme à la légalité : le CSTA a entendu prendre l'exercice de la mobilité statutaire, en particulier dans des fonctions d'encadrement, comme un simple indice des compétences managériales acquises par le magistrat et pouvait compétemment indiquer qu'il entendait à cet égard privilégier en principe, sous réserve de l'appréciation de chaque situation particulière et toutes choses égales par ailleurs, les magistrats ayant satisfait à leur obligation statutaire de mobilité et parmi ces derniers ceux ayant exercé des fonctions d'encadrement. Cela revient seulement à dire que dans l'appréciation des mérites des candidats, le CSTA accordera une attention particulière à tout indice, lié notamment au parcours professionnel mais pas seulement, témoignant des aptitudes du magistrat à l'encadrement d'une équipe, ce qui semble particulièrement opportun au regard des fonctions de président ou vice-président de TA ou de président de chambre de CAA qu'ont vocation à occuper les magistrats promus au grade de président². Il ne s'agit dans

¹ Pour les enseignants du second degré : 4/5 SSR, 25 janvier 2006, *Syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur et autres*, n° 275857, 275858 et 26741, aux Tables. Pour les agents de la DGFIP : 7/2 CHR, 23 décembre 2016, *Mme J...*, n° 3873986.

cette optique pas d'un réel critère de départage mais bien d'un indice pris en compte pour déterminer si un premier conseiller a des compétences, aptitudes et mérites supérieurs à un autre. Certes, ainsi que le fait valoir l'USMA, il s'agit là d'un indice très imparfait : un magistrat peut très bien avoir accompli une mobilité statutaire dans des fonctions d'encadrement et cette expérience d'encadrement s'être révélée désastreuse. A l'inverse un magistrat ayant accompli sa mobilité en CAA peut très bien avoir d'excellentes aptitudes à l'encadrement, sans pourtant jamais avoir accompli une mobilité statutaire dans des fonctions d'encadrement. Dès lors cependant que sont en cause de simples lignes directrices que le CSTA prend en compte sans préjudice de l'appréciation de la situation personnelle de chaque magistrat, cette indication générale ne nous semble pas incompétemment édictée ni méconnaître le principe d'égalité entre les premiers conseillers ayant accompli leur mobilité statutaire et ceux ne l'ayant pas accompli mais ayant exercé trois ans en CAA.

Le moyen tiré de ce qu'en précisant que les orientations en litige s'appliqueront « à mérite égal », le CSTA ajouterait un critère réglementaire de départage autre que celui de l'âge fixé par l'article 13 du décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat³, méconnaissant ainsi également ce décret, doit également être écarté.

En premier lieu, il est fort douteux qu'il soit opérant. Si, en vertu de l'article L. 231-3 du code de justice administrative, les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel exercent dans ces juridictions des fonctions de magistrats, ils sont, en vertu de l'article L. 231-1 du même code, régis par les dispositions statutaires de la fonction publique de l'Etat, sous réserve des dispositions du titre III du livre II dudit code. Vous avez certes jugé qu'était applicable aux magistrats administratifs le décret du 29 avril 2002 relatif à l'évaluation, à la notation et à l'avancement des fonctionnaires de l'Etat, qui a été abrogé et remplacé, à compter du 1^{er} janvier 2013, par le décret du 28 juillet 2010 invoqué par l'USMA (4/5 SSR, 3 mai 2006, *SJA et USMA*, aux Tables, n° 274689 et 285178). Mais ainsi que le souligne le ministre, depuis sa modification par l'ordonnance n° 2016-1366 du 13 octobre 2016, l'article L. 234-2 du CJA fixe lui-même les modalités d'établissement des tableaux d'avancement des magistrats administratifs.

A supposer même que l'article 13 du décret du décret du 28 juillet 2010 puisse être regardé comme n'y étant pas contraire et donc comme étant applicable aux magistrats administratifs en se combinant avec l'article L. 234-2 du CJA, il ne nous semble pas méconnu par les orientations contestées qui ne font nullement obstacle à son application. L'exercice d'une mobilité statutaire, le cas échéant dans des fonctions d'encadrement, n'est qu'un des indices pris en compte pour apprécier le mérite des premiers conseillers promouvables au

² Selon l'article L. 234-3 du code de justice administrative.

³ Lequel dispose que « *les fonctionnaires sont inscrits au tableau par ordre de mérite. Les candidats dont le mérite est jugé égal sont départagés par l'ancienneté dans le grade* ».

grade de président et à mérite égal toutes considérations prises en compte, l'ancienneté dans le grade pourrait toujours jouer pour départager deux magistrats.

Le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité entre magistrats administratifs résidant en province et ceux résidant en région parisienne met le doigt sur un problème bien réel, reconnu par les lignes directrices de gestion des membres du corps des TACAA adoptées en octobre 2020 : la difficulté indéniable, pour les magistrats administratifs installés en province, d'accomplir une mobilité hors du corps, d'une part en raison de la concentration des postes potentiels en région parisienne, en particulier ceux comportant des responsabilités d'encadrement, d'autre part dès lors qu'une telle mobilité statutaire suppose *de facto* le plus souvent une mobilité géographique en raison des règles d'incompatibilité posées par L. 231-5 du CJA⁴, applicables aux retours de mobilité statutaire ou de détachement. Le moyen ne peut cependant qu'être écarté : d'une part, les lignes directrices s'appliquent à tous les premiers conseillers et le principe d'égalité n'impose pas de traiter différemment des situations différentes et, d'autre part, le CSTA peut toujours y déroger notamment en considération de la situation personnelle des magistrats.

Enfin, l'invocation du principe de sécurité juridique est inopérante dès lors que les lignes directrices contestées ne sont pas un acte réglementaire.

Les moyens de la requête articulés à l'encontre des orientations du CSTA étant tous infondés, ces mêmes moyens articulés à l'encontre de la circulaire du secrétaire général du Conseil d'Etat en tant qu'il en informe les présidents de juridiction ne peuvent qu'être écartés également.

PCMNC au rejet de la requête.

⁴ Cet article dispose que : « Nul ne peut être nommé membre d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel s'il exerce ou a exercé depuis moins de trois ans dans le ressort de ce tribunal ou de cette cour : / 1° Une fonction publique élective ; néanmoins un représentant français au Parlement européen peut être nommé membre d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel à l'issue de son mandat ; / 2° Une fonction de représentant de l'Etat dans une région, ou de représentant de l'Etat dans un département, ou de délégué de celui-ci dans un arrondissement, ou de directeur régional ou départemental d'une administration publique de l'Etat ; / 3° Une fonction de direction dans l'administration d'une collectivité territoriale ».