



USMA
Union Syndicale
des Magistrats Administratifs

CONSEIL SUPÉRIEUR DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

Note de présentation

Au début de l'année 2020, l'USMA a réalisé un sondage qui s'est traduit par un message fort des magistrats administratifs réclamant les attributs distinctifs de la fonction de juger : deux magistrats sur trois (66,67 % des 801 participants) sont favorables au port de la robe, plus de sept magistrats sur dix (72,69 % des 802 participants) souhaitent prêter serment. Ce sondage clôt le débat initié en 2012 dans lequel les opposants à la robe avaient laissé entendre que les magistrats administratifs n'y étaient alors peut-être pas majoritairement favorables.

Mais ce sondage a ouvert un autre débat de fond. Lors de la séance du CSTA du 19 février 2020, l'USMA a rappelé les étapes du cheminement du juge administratif vers une plus grande indépendance. Nous n'y reviendrons pas et les membres du présent CSTA ne peuvent ignorer cet élan.

Un consensus s'est dégagé au cours de cette séance pour que la discussion relative au port de la robe et à la prestation de serment se poursuive ultérieurement. Afin d'enrichir le débat, le Conseil d'Etat devait consulter les chefs de juridiction, à l'occasion de leur séminaire annuel. L'USMA était quant à elle chargée, d'une part, de soumettre un projet de texte visant à introduire le port de la robe et la prestation de serment dans le code de justice administrative, et, d'autre part, de solliciter l'Association des membres du Conseil d'Etat.

La crise sanitaire a empêché une poursuite rapide de ces échanges.

Si les deux sujets prestation de serment et port de la robe sont intimement liés à la qualité de magistrat, ils peuvent donner lieu à des échanges en deux

temps. Cette déconnexion est d'ailleurs induite par le niveau normatif exigé pour traduire notre volonté : un niveau législatif pour la prestation de serment et un niveau réglementaire pour le port de la robe. Par conséquent, l'USMA propose aux membres du CSTA d'examiner ces deux points séparément.

Avant de rentrer dans les détails, quelques éléments depuis le dernier CSTA consacré à ces sujets.

L'USMA a rencontré le 4 septembre 2020 l'Association des membres du Conseil d'Etat, qui a adressé une note au Vice-président du Conseil d'Etat sur la position de cette association. Nous avons regretté qu'un sondage n'ait pas été fait auprès des membres comme pour les magistrats administratifs mais les échanges au sein du conseil d'administration de cette association puis avec nous ont été très fructueux et nous tenons à remercier les membres pour le dialogue engagé.

En outre, l'assemblée générale de cette association, qui s'est tenue en visioconférence le vendredi 21 novembre, a mis à son ordre du jour les questions du port de la robe et de la prestation de serment.

Nous avons appris avec surprise et satisfaction que non seulement cela a conduit à une participation assez exceptionnelle mais que des prises de position fortes ont eu lieu en faveur du port de la robe ou du moins d'un signe distinctif.

Face à cette mobilisation et à ces échanges, il a été procédé à un vote très informel et imprévu. Ses résultats, qu'il ne nous appartient pas de dévoiler, montrent que l'on aurait tort de croire que la robe et, plus encore, la prestation de serment ne recueillent pas l'assentiment d'une part importante des membres du Conseil d'Etat. L'intérêt pour ces questions montre le souci croissant d'une réelle unité de la juridiction administrative.

Un rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire est clairement allé dans le sens que nous vous proposons aujourd'hui. Les deux organisations syndicales avaient été auditionnées le 18 juin 2020 et avaient réclamé tant la reconnaissance constitutionnelle de la juridiction administrative que la prestation de serment et le port de la robe. Si sur le premier sujet nous n'avons pas été suivis, le rapport parlementaire tranche sans ambiguïté en faveur des sujets qui intéressent le CSTA, ceux d'une prestation de serment et du port de la robe. Les parlementaires ont été convaincus par l'argumentation des organisations syndicales en soulignant notamment que *« leurs valeurs symboliques ont pourtant une réelle portée sur l'affirmation de l'indépendance et de l'impartialité du juge dans sa double dimension institutionnelle et personnelle, tant à l'égard du magistrat lui-même que des justiciables »*.

Le sujet a fait l'objet d'un débat lors du séminaire des chefs de juridiction le 22 septembre 2020. Celui-ci n'a pas fait l'objet d'un compte rendu officiel mais de diverses sources, que le Vice-président voudra bien confirmer s'il le

souhaite, les discussions ont été riches et les opinions diverses (des soutiens francs à ces propositions réclamées par les magistrats mais aussi des oppositions de principe).

Le nouveau cabinet du garde des sceaux, ministre de la Justice a indiqué, lors d'une réunion le 23 septembre 2020 avec les deux organisations syndicales, qu'il n'identifiait aucun obstacle sur ces sujets structurants, il ne voyait pas d'obstacles de la part de la chancellerie mais que l'impulsion ne pouvait venir que de l'interne, soit selon nous du CSTA. C'est pour cela que nous vous proposons de poursuivre le débat aujourd'hui.

I- La prestation de serment

Ce sujet, l'USMA ne peut que s'en réjouir, semble faire consensus. Massivement plébiscité par les magistrats, il a trouvé un écho très favorable au sein de l'association des membres du Conseil d'Etat. Le contenu et les modalités du prononcé sont encore sujets à débat. Ils pourront faire l'objet d'un groupe de travail. L'objectif est que le contenu soit identique pour l'ensemble des juges administratifs, membres du Conseil d'Etat et magistrats des tribunaux et cours administratives d'appel, ce qui serait indéniablement un signe important pour l'unité de la juridiction administrative. Les modalités du prononcé peuvent bien évidemment différer.

Chez nos collègues judiciaires, la prestation de serment est prévue par l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature : « *Tout magistrat, lors de sa nomination à son premier poste, et avant d'entrer en fonctions, prête serment en ces termes : / "Je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder le secret des délibérations et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat." / Il ne peut, en aucun cas, être relevé de ce serment. / Le serment est prêté devant la cour d'appel. Toutefois, pour les magistrats directement nommés à la Cour de cassation, il est prêté devant cette juridiction. (...) / L'ancien magistrat prête à nouveau serment lorsqu'il est réintégré.* ». L'article 7 précise que « *Les magistrats sont installés dans leurs fonctions en audience solennelle de la juridiction à laquelle ils sont nommés ou rattachés.* »

Pour l'anecdote, il est tout de même choquant que les magistrats administratifs ne prêtent pour l'instant pas serment alors même que les assistants de justice des juges judiciaires le font (article R. 123-39 du code de l'organisation judiciaire).

Chez nos collègues financiers, la prestation de serment est organisée aux articles L. 120-2 du code des juridictions financières pour les membres de la Cour des comptes et L. 220-4 pour les magistrats des chambres régionales des comptes avec une rédaction très proche : « *Tout magistrat de la Cour des comptes, lors de sa nomination dans le corps, prête serment publiquement devant la cour réunie en audience solennelle, sur réquisition du procureur*

général, de bien et fidèlement remplir ses fonctions, de garder le secret des délibérations et de se comporter en tout comme un digne et loyal magistrat. / Il ne peut en aucun cas être relevé de ce serment. » et « Tout magistrat des chambres régionales des comptes, lors de sa nomination à son premier emploi dans une chambre régionale, prête serment, avant d'entrer en fonctions, de remplir bien et fidèlement ses fonctions, de garder le secret des délibérations et de se comporter en tout comme un digne et loyal magistrat. / Il ne peut en aucun cas être relevé de ce serment. »

L'USMA demande donc aux membres du CSTA de voter sur le principe d'une prestation de serment pour les magistrats administratifs qui serait également partagée par les membres du Conseil d'Etat (nous renvoyons bien évidemment au CSCE le soin de se prononcer en ce qui le concerne).

Une fois le principe acté, nous vous proposons un texte comme support de discussion et orientation générale. Nous vous proposons une alternative.

Nous souhaitons une inscription dans le chapitre préliminaire du code de justice administrative d'un article L. 12. Cette solution se justifie par la valeur symbolique, le niveau législatif et par le consensus existant. Sa rédaction pourrait être :

Article L. 12 : « Tout membre de la juridiction, lors de sa première affectation prête serment publiquement de remplir loyalement et fidèlement ses fonctions ».

Cet article sera précisé ensuite dans le code pour chaque corps aux mêmes articles créés ci-dessous.

A défaut, sans passer par l'unité du titre préliminaire, les deux ajouts distincts pour les magistrats d'un côté et pour les membres du CE de l'autre pourraient être les suivants.

A la section I du chapitre 1^{er} titre II du Livre II de la partie législative est inséré après l'article L. 221-1, un article L. 221-2 : *« Tout magistrat des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, lors de sa première affectation et avant de siéger pour la première fois, prête serment publiquement de remplir loyalement et fidèlement ses fonctions, de garder le secret des délibérations et de se comporter comme un digne et loyal magistrat.*

Il ne peut, en aucun cas, être relevé de son serment.

Le serment est prêté devant la cour administrative d'appel dans le ressort duquel se trouve la juridiction du magistrat, lors d'une audience solennelle. Cette audience est présidée par le président de la cour et réunit tous les magistrats. »

Pour les membres du Conseil d'Etat, le pendant pourrait être :

A la section I du chapitre II du titre II du Livre II de la partie législative est créé un article L.121-1 : « *Tout membre du Conseil d'Etat dans l'exercice de ses attributions contentieuses, lors de sa première nomination et avant d'entrer en fonctions, prêche serment publiquement de remplir loyalement et fidèlement ses fonctions, de garder le secret des délibérations et de se comporter comme un digne et loyal magistrat.*

Il ne peut, en aucun cas, être relevé de son serment.

Le serment est prêté devant le Conseil d'Etat lors d'une audience solennelle. Cette audience est présidée par le vice-président et réunit tous les membres de la section du contentieux. »

Bien évidemment, l'USMA à travers ces propositions souhaite engager le débat et leurs rédactions ne seront finalisées qu'après que le groupe de travail aura rendu son rapport. L'important reste à nos yeux que le CSTA acte le principe d'une prestation de serment, et le cas échéant son ancrage dans le titre préliminaire du code de justice administrative.

II- Le port de la robe

Ce sujet semble a priori faire moins consensus. L'USMA maintient son importance pour les magistrats administratifs.

Il n'est pas contestable ni contesté que la robe constitue un attribut symbolique de la justice. Pour l'USMA, la robe répond, en outre, à un besoin d'identification face aux justiciables, à une protection du magistrat, à l'incarnation de la juridiction administrative, à une uniformisation de l'appartenance et à la solennité de la fonction.

Ainsi que cela a pu être dit lors du précédent CSTA, ce n'est pas Dominique Raimbourg, rapporteur du projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation à l'Assemblée nationale en 2016, qui nous contredira, lorsqu'il soutenait : « *Aussi curieux que cela paraisse et malgré les immenses qualités du juge administratif, c'est, dans l'esprit du public, le juge judiciaire qui est le garant des libertés. En effet, une bonne partie de nos concitoyens ont du mal à se représenter la justice administrative et, pour eux, la justice se rend dans les palais de justice par des hommes et des femmes qui respectent un rituel particulier, revêtent des robes particulières, par exemple dans un tribunal de grand instance plutôt proche de leurs domiciles. C'est injuste vis-à-vis du juge administratif mais c'est ainsi que nos concitoyens perçoivent la réalité ».*

Cet attribut fort est d'autant plus nécessaire que les tribunaux et les cours n'ont pas nécessairement le même décorum que le Conseil d'Etat. Il est rendu d'autant plus nécessaire avec le développement des procédures de juge unique, de magistrats statuant seul, de référés.

Deux arguments principaux sont opposés à notre demande : l'unité de la juridiction administrative et le risque, terme que nous contestons, d'assimilation à nos homologues judiciaires.

Concernant l'unité de la juridiction administrative, il nous est indiqué qu'il est inconcevable qu'un juge habillé en civil casse les décisions de juges habillés en robe. Nous ne le souhaitons pas même si cette solution n'est pas inenvisageable pour nous. Notre demande principale concerne un costume d'audience identique porté par les magistrats administratifs et les membres du Conseil d'Etat lorsque nous siégeons dans des formations contentieuses. L'USMA souhaite attirer l'attention des membres du CSTA sur le fait que notre droit prévoit déjà le cas où les membres du Conseil d'Etat statuent en civil sur des décisions rendues par des magistrats en robe. Nous parlons évidemment de la situation où il est juge de cassation, excusez du peu, des arrêts ou ordonnances rendus par la Cour des comptes (R.142-20 du CJF).

Actuellement, l'unité de la juridiction administrative relève d'un vœu et non d'une réalité même si l'USMA loue la volonté affichée du Vice-président de régulièrement le souligner. Nos récents échanges avec le Président Combrexelle le confirment. Pour autant, l'absence d'unité est consubstantielle à l'existence de deux statuts distincts, celui des membres du Conseil d'Etat et celui des magistrats administratifs. L'USMA milite pour l'existence d'un corps unique de la première instance à la cassation, ce qui ne semble pas être à l'ordre du jour et n'est pas l'objet de ce CSTA.

En revanche nous pensons que si le Conseil d'Etat souhaite affirmer cette unité et lui donner une véritable substance, le port d'un habit commun aura exactement et indéniablement cet effet de créer ou de renforcer l'unité de la juridiction administrative dans son ensemble.

Le port d'une robe uniquement pour les membres de la Section du contentieux aura également pour avantage évident de renforcer la théorie des apparences dans la séparation des fonctions consultatives et contentieuses du Conseil d'Etat.

L'autre « risque » avancé est celui d'un rapprochement trop important avec les juges judiciaires, voire d'une fusion. La solution la plus simple et la plus sécurisante serait, nous le répétons, la constitutionnalisation de l'ordre juridictionnel administratif. Or il nous est affirmé que les décisions du Conseil constitutionnel suffisent et que notre existence est garantie dans son système et ses normes de référence. Si tel est bien le cas, nous imaginons mal comment revêtir un habit qui permet d'incarner la justice pourrait renverser cet état.

Les magistrats des juridictions financières, dont les missions sont pourtant moins exclusivement juridictionnelles, portent la robe. Nous sommes les seuls sur le continent européen à ne pas la porter. Il est fondamental que nous soyons

perçus comme des magistrats, et qu'en revêtant la robe, qui efface l'individu derrière le juge, nous incarnions une fonction.

La robe ou le costume d'audience du magistrat administratif peut être distincte de celle de nos collègues judiciaires et financiers. En substance et simplement, ne prenons pas la même robe. En tout état de cause, et cela répond à une autre critique parfois formulée, nous souhaitons un habit sobre ; nul besoin de prévoir les multiples déclinaisons existantes dans les autres ordres de juridiction français. Il n'y a aucun besoin de reproduire ce qui peut s'avérer comme techniquement complexe. Les exemples ne manquent pas. Les membres du CSTA pourront utilement consulter ce [site internet¹](#) qui recense de nombreuses tenues. Un modèle (de robe) assez simple et qui pourrait inspirer les juridictions administratives serait le modèle allemand : un costume d'audience qui laisse apparaître une partie de l'habit civil. Vous pouvez consulter ce [site revendeur²](#). Ainsi nous pourrions affirmer notre différence vestimentaire dans la diversité des magistrats. Le risque d'une « fusion » avec les magistrats judiciaires ou financiers sera d'autant plus écarté que nous partagerons, juges administratifs, le même habit qui nous sera propre.

Mais nous serons identifiés comme magistrats. L'USMA demande donc au CSTA de voter sur le principe du port d'un costume d'audience / robe pour les juridictions administratives. Il n'est pas question de choisir le modèle aujourd'hui mais nous souhaitons être concrets.

Si à ce stade nous devons vous proposer un texte, une alternative est également possible.

Nous pouvons citer l'article R. 262-21 du code des juridictions financières : « *Les audiences solennelles sont publiques. Elles sont présidées par le président de la chambre et réunissent tous les magistrats, en robe de cérémonie noire.* »

Ou encore L'article R.111-6 du code de l'organisation judiciaire qui dispose : « *Les costumes des magistrats de la Cour de cassation, de la cour d'appel, du tribunal judiciaire, des auditeurs de justice, des directeurs des services de greffe judiciaires et greffiers de ces juridictions ainsi que les insignes portés par les assesseurs des tribunaux judiciaires et de la cour d'appel spécialement désignés en application des articles L. 211-16 et L. 311-16 sont fixés par décret conformément au tableau I annexé au présent code.* »

Diverses dispositions non codifiées évoquent soit les robes soit les costumes d'audiences.

Si l'on ne souhaite pas inscrire cette disposition dans le chapitre préliminaire du CJA tel qu'il existe aujourd'hui à un article L. 13 - même si la symbolique serait

¹ Si le lien ne fonctionne pas, vous pouvez copier/coller dans votre navigateur <https://jimccullough.com/judges.htm>

² <https://www.gewandmeisterei.de/shop/alle-Roben/Robe-Roben-Richterrobe-Richterroben-Robe-fuer-Richter-Roben-fuer-Richter/Roben-fuer-Verwaltungsrichter/>

renforcée - dès lors qu'il s'agit d'une disposition réglementaire, aucun obstacle légistique n'interdit la création d'un article en R dans ce titre liminaire. Il sera donc proposé un article R. 1 « *Tout membre de la juridiction, lorsqu'il exerce des fonctions contentieuses, siège en costume d'audience* ».

Comme précédemment, cet article sera précisé ensuite dans le code pour chaque corps aux mêmes articles créés ci-dessous.

L'autre branche de l'alternative, si le pouvoir réglementaire ne souhaite pas cette création d'articles en R au titre préliminaire, nous proposons uniquement les deux articles suivants.

A la section I du chapitre 1^{er} titre II du Livre II de la partie réglementaire est inséré après l'article R. 221-2, un article R.221-3 : « *Les costumes d'audience des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont fixées par arrêté du Vice-Président du Conseil d'Etat.* »

Pour les membres du Conseil d'Etat, le pendant pourrait être : A la section I du chapitre II du titre II du Livre I de la partie réglementaire est inséré après l'article R. 122-2, un article R. 122-2-1 : « *Les costumes d'audience des membres de la section du contentieux sont fixées par arrêté du Vice-Président du Conseil d'Etat.* »

Ces costumes d'audience, identiques à l'ensemble de la juridiction administrative ne seront bien évidemment pas un « code vestimentaire » mais bien une robe dont les contours peuvent être dessinés par un groupe de travail.

De nouveau, l'USMA à travers ces propositions souhaite engager le débat, l'important étant à nos yeux que le CSTA acte le principe du port de la robe.

Pour conclure, ces deux demandes sont légitimes. Elles sont attendues et ne pas les adopter serait incompréhensible aux yeux des collègues et des justiciables. Elles renforcent notre identité de magistrat tout en gardant la spécificité de juge administratif.