

Paris, le 24 MAI 2012

CONSEIL SUPÉRIEUR DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel s'est réuni le **mardi 15 mai à 10h** au Conseil d'État, sous la présidence de **M. André SCHILTE**, Conseiller d'État, Chef de la Mission permanente d'inspection des juridictions administratives, puis de **M. Jean-Marc SAUVÉ**, Vice-président du Conseil d'État.

Étaient présents :

EN QUALITE DE REPRESENTANTS DE L'ADMINISTRATION :

- **M. Christophe DEVYS**, *Conseiller d'État, secrétaire général du Conseil d'État,*
- **M. Stéphane VERCLYTTE**, *Conseiller d'État, Secrétaire général adjoint du Conseil, d'État chargé des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel,*
- **M. Thomas ANDRIEU**, *Directeur adjoint au directeur général de la direction générale de l'administration et de la fonction publique,*
- **Mme Isabelle MONTAGNE**, *Sous directrice des ressources humaines de la magistrature.*

EN QUALITE DE REPRESENTANTS ELUS DU CORPS DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

- **Mme Danièle DEAL**, *Vice-présidente au tribunal administratif de Melun,*
- **M. Eric KOLBERT**, *Vice-président au tribunal administratif de Lyon,*
- **Mme Naïla BOUKHELOUA**, *Première conseillère au tribunal administratif de Versailles,*
- **M. Axel BARLERIN**, *Premier conseiller à la cour administrative d'appel de Nancy,*
- **M. Jan MARTIN**, *Conseiller au tribunal administratif de Bastia.*

EN QUALITE DE PERSONNALITE EXTERIEURE

- **M. Didier LE PRADO**, *Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, ancien président de l'Ordre des avocats aux Conseils, désigné par le Président de la République,*
- **M. Jean-Michel LEMOYNE de FORGES**, *Professeur d'université émérite, avocat au barreau de Paris, désigné par le Président de l'Assemblée Nationale.*

Est excusé :

- **M. Jean-Arnaud MAZERES**, *Professeur d'université émérite, désigné par le Président du Sénat.*

VII QUESTION DU PORT DE LA ROBE ET DE LA PRESTATION DE SERMENT DES MAGISTRATS ADMINISTRATIFS

Mme HELMLINGER expose qu'ainsi que les membres du Conseil supérieur en avaient été informés dans la séance du 24 janvier dernier, le président du Conseil supérieur a été saisi par M. BARLERIN, au nom des représentants de l'USMA, d'une demande d'inscription à l'ordre du jour d'un « *projet de recommandation en faveur de l'intervention d'un texte instaurant l'usage et la pratique* (du port de la robe et de la prestation de serment) *dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel* ».

Même si cette demande n'a pas été présentée dans les termes requis par l'article R. 232-20 du code de justice administrative qui suppose, pour qu'elle soit satisfaite de plein droit, qu'elle soit portée « *par au moins trois représentants du personnel* », il avait alors été convenu que ce point serait inscrit à l'ordre du jour d'une prochaine séance.

Il appartiendra, bien entendu, aux représentants de l'USMA de préciser les raisons pour lesquelles ils ont souhaité l'inscription de ce point à l'ordre du jour du Conseil supérieur et, le cas échéant, ce qu'ils attendent de ses membres.

Il sera simplement fait quelques remarques liminaires, en introduction, à ce débat.

1. D'abord pour dire - et ce n'est pas pour en minimiser la portée - que ce débat est exclusivement d'ordre symbolique.

Si la robe et la prestation de serment peuvent être regardées comme des attributs du statut de magistrat, ils n'en sont pas la substance. La robe ne fait pas plus le magistrat que l'habit ne fait le moine.

Le statut de magistrat est désormais expressément reconnu aux membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, grâce à la dissipation par la loi du 12 mars 2012 des ambiguïtés sémantiques qui prévalaient jusque-là. Cette disposition issue d'un amendement sénatorial a été, avec constance, promue et soutenue par le Conseil d'Etat, en sa qualité de gestionnaire de la juridiction administrative.

Cette reconnaissance dépourvue d'ambiguïté marque une étape symbolique importante. Ce n'est néanmoins qu'une étape qui demande encore à être dépassée non pas tant par d'autres reconnaissances symboliques que par une émancipation effective du statut législatif des magistrats administratifs par rapport au statut général des fonctionnaires. Si la nouvelle rédaction de l'article L. 231-1 dispose explicitement que le statut des magistrats administratifs est régi par le livre II dudit code « *et, pour autant qu'elles n'y sont pas contraires, par les dispositions statutaires de la fonction publique de l'Etat* », force est de constater que les dispositions statutaires de la partie législative du code de justice administrative restent très parcellaires et que, par défaut, des pans entiers du statut des magistrats administratifs se trouvent donc toujours renvoyés purement et simplement au statut général des fonctionnaires. Il faut donc, ainsi que cela était envisagé par l'avant-projet de loi qui avait, en son temps, été débattu par le Conseil supérieur, que des dispositions propres aux magistrats administratifs sur leurs obligations professionnelles, leur affectation, leur mutation, leur formation, leur évaluation, leur avancement ou encore leur régime disciplinaire soient désormais consacrées par le législateur.

Le travail législatif n'est donc pas terminé et il y a là un enjeu nécessairement plus fondamental, car il est normatif, que celui de la robe ou de la prestation de serment.

2. Ensuite, pour être purement symbolique, la question n'en est pas moins encore fortement passionnelle, au moins à l'intérieur de la juridiction administrative, si ce n'est à l'extérieur.

Il est vrai que le port de la robe est désormais une revendication commune aux deux organisations syndicales représentatives des magistrats administratifs, de façon toutefois plus récente pour l'une que pour l'autre – elles s'en expliqueront dans un instant – et on peut penser, même si aucune consultation ad hoc n'a jamais été faite, qu'elle recueille désormais l'adhésion d'une partie significative du corps. En particulier, les nouveaux recrutés semblent, au fil des années, assez naturellement se rallier à cette position.

Il reste que cette évolution est relativement récente, sans doute de l'ordre de moins d'une dizaine d'années, et qu'elle se heurte, selon toute vraisemblance, encore à des oppositions farouches. Comme pour toute réforme, ces opposants seront bien davantage heurtés par la novation que ne le sont les partisans du changement par le statu quo.

Surtout, si on peut penser de nombreux membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel adhèrent, à des degrés divers de motivation, à l'idée du port de la robe, il est, en revanche, incontestable que les membres du Conseil d'Etat y sont, quant à eux, massivement hostiles. Pour des raisons sur lesquelles on pourra revenir dans le débat, il est, en conséquence, impossible d'envisager aujourd'hui que les membres du Conseil d'Etat

siégeant en formation contentieuse acceptent d'afficher un attribut vestimentaire tel que port d'une robe. Une telle évolution ne pourrait donc, en tout état de cause, s'imaginer à court terme que dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, et donc au prix d'une rupture apparente de l'unité de la juridiction administrative.

3. Enfin – et ce sera la dernière observation liminaire – on peut comprendre que l'on cherche à parfaire, par le port de la robe, la visibilité de la juridiction administrative. Dans la représentation symbolique que se font les citoyens des institutions de la République, il est vrai que la robe est sans doute l'attribut le plus évident de la fonction juridictionnelle.

Encore que cet héritage de la tradition puisse être, non sans pertinence, remis en question, ainsi qu'en témoigne l'éditorial que le professeur Paul Cassia a publié dans le numéro de la revue l'AJDA du 30 avril dernier en réponse à l'éditorial de M. Axel BARLERIN publié lui-même le 30 janvier dernier. Le professeur Paul Cassia voit, en effet, dans la tenue civile des magistrats administratifs un signe de modernité dont il appelle de ses vœux la diffusion chez les magistrats judiciaires.

Quel que soit le parti que l'on prend dans ce débat, il semble, en tout cas, fondamental que l'on ne confonde pas une question d'image avec une question d'identité. En d'autres termes, la revendication des magistrats administratifs sur le port de la robe ne saurait apparaître comme un signe de faiblesse de leur part, dans la conscience qu'ils ont eux-mêmes de leur identité de magistrat. Si le justiciable non averti peut être désorienté par un juge en tenue civile, le juge lui-même ne saurait se donner à voir comme troublé par sa propre tenue.

Mais, il convient maintenant de donner d'abord la parole aux représentants de l'USMA qui ont souhaité que ce débat ait lieu.

M. SAUVE relève, à l'occasion de ces propos, l'ampleur des dispositions législatives qui doivent encore être adoptées.

M. BARLERIN convient qu'il ne s'agit que d'une question symbolique mais les symboles sont importants, surtout du point de vue du public et des justiciables. Il rappelle que, dans la tradition française comme dans la tradition internationale, les magistrats sont identifiés par leur robe et sont appelés à prêter serment.

Depuis 25 ans, la démarche de l'USMA est de promouvoir la juridictionnalisation de la justice administrative. Il y a dix ans, l'USMA était identifié comme le syndicat favorable à la robe. Cette revendication est désormais majoritaire au sein des membres du corps.

Il reconnaît qu'il ne s'agit pas d'approfondir le statut des magistrats mais simplement d'assurer la solennité de l'audience et la visibilité des juges, pour les justiciables voire pour les media. Cette démarche s'inscrit dans la continuité d'autres innovations tels que le changement du nom du commissaire du gouvernement, l'adoption d'un code de déontologie ou encore la reconnaissance explicite par la loi du statut de magistrat.

L'identification du juge administratif dans ses fonctions juridictionnelles apparaît importante pour que l'autorité de la justice rendue ne dépende pas de la seule autorité naturelle des magistrats. Elle est d'autant plus importante que le juge administratif est également appelé à exercer des fonctions administratives qui peuvent créer une confusion dans l'esprit du public. Par ailleurs, le développement du contentieux du droit des étrangers

témoigne aussi d'un besoin de visibilité pour des requérants d'autres cultures qui sont à la recherche de signes distinctifs communément partagés. Le port de la robe s'inscrirait ainsi naturellement dans le mouvement de développement du rôle et de l'office du juge administratif. Il est également un gage de neutralité pour le juge qui la porte.

Il relève que, lorsque la question s'est posée pour la Cour de justice de la République, le choix a été fait d'adopter le port de la robe pour tous les membres de cette cour, magistrats professionnels ou non.

Enfin, il souligne que le port de la robe se conformerait à la théorie des apparences, chère à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Il constate donc une convergence de la demande des justiciables, des aspirations des magistrats, des orientations des autorités politiques et des instances juridictionnelles internationales en faveur de ces signes distinctifs et il estime qu'il n'existe aucun obstacle à la poursuite du processus de juridictionnalisation de la justice administrative déjà engagé.

Il conclut en demandant aux membres du Conseil supérieur de voter une recommandation en faveur de l'adoption d'un texte qui consacrerait le port de la robe et la prestation de serment pour les magistrats administratifs, étant entendu que si les deux sujets sont liés, ils ne sont pas noués et que, si les membres du Conseil supérieur le souhaitent, le vote sur ces deux sujets pourrait être dissocié.

Mme DEAL reconnaît que, dans la plupart des pays, les magistrats portent la robe mais elle note qu'il existe des exceptions, notamment, en Europe, la Suède et la Finlande, exemples déjà relevés par Alexis de Tocqueville, et que les raisons d'être de ce costume sont diverses, selon les traditions nationales.

Le SJA a, pour sa part, toujours défendu que les membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel étaient des magistrats à part entière mais il n'a adhéré à la revendication du port de la robe qu'à compter de son congrès de septembre 2007. Le débat a été nettement moins tranché sur la prestation de serment.

Mais elle se montre moins optimiste que M. BARLERIN sur l'adhésion d'une majorité des membres du corps, même parmi les plus jeunes, à cette revendication. Elle constate que l'enquête réalisée auprès des sections syndicales du SJA n'a pas révélé une unanimité sur ce point et que son expérience auprès des jeunes magistrats témoigne qu'ils ne ressentent pas des difficultés d'identification.

En tout état de cause, le SJA est bien davantage attaché à l'unité de la juridiction administrative et au maintien de la tradition d'une justice administrative « à la française ». Aussi, la revendication du port de la robe ne peut se concevoir que si l'ensemble des membres des juridictions administratives, y compris les formations contentieuses du Conseil d'Etat, y adhère.

Par ailleurs, elle estime que d'autres symboles s'avèrent, de fait, plus importants et plus urgents tel que le fait de siéger dans des salles d'audience à part entière et dignes de ce nom, ce qui justifie que la tenue d'audiences délocalisées ne puisse être acceptée, ou encore l'organisation d'audiences solennelles dont elle souhaite la généralisation.

Elle souscrit à l'idée qu'il reste encore un long travail législatif à faire. Elle s'interroge, même si la question est anecdotique, sur les conditions matérielles qui accompagneraient, dans le contexte budgétaire actuel, l'instauration d'une telle obligation. Et elle conclut que le port de la robe ne constitue pas, en tout état de cause, une priorité pour le SJA.

M. LE PRADO se montre réservé et perplexe. Il a conscience de l'intérêt du symbole mais il mesure le risque d'imitation des juridictions judiciaires alors que la juridiction administrative peut être légitimement fière de son histoire et de ses traditions.

Il souligne que l'indépendance se mesure aux décisions des juges et non à leur costume et indique qu'il n'a pas été, pour sa part, témoin d'une confusion dans l'esprit des justiciables, les lieux attestant, en tout état de cause, l'identité de la juridiction.

Il rappelle que d'autres juridictions françaises siègent en tenue civile : les conseils des prud'hommes, les tribunaux des affaires de sécurité sociale ou encore les juges d'instruction.

Enfin, il est également, pour sa part, très attaché à l'unité de la juridiction administrative et serait, pour le coup, très gêné par une distinction de costume entre les formations contentieuses du Conseil d'Etat, d'une part, et les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, d'autre part.

M. LEMOYNE de FORGES s'interroge sur sa légitimité, et de manière plus générale sur celle de l'ensemble des professeurs d'université, pour prendre part à ce débat, notant qu'il ne faut pas confondre la modernisation de l'université avec celle de la justice.

Il comprend néanmoins que la question se pose en raison des comparaisons internationales et du besoin d'une plus grande visibilité de la juridiction administrative en première instance, au moment où elle devient plus familière à un plus grand nombre de citoyens français ou de justiciables.

A ses yeux, le port d'un « costume d'audience », pour reprendre l'expression juste, est un gage de neutralité et non d'autorité. Même si cela n'a jamais été le cas dans les juridictions administratives, il a été parfois surpris de la tenue vestimentaire de certains juges des conseils des prud'hommes ou des tribunaux des affaires de sécurité sociale. Enfin, il partage l'idée que le port d'un « costume d'audience » peut faciliter la police de l'audience.

M. SAUVE confirme qu'il s'agit d'un sujet symbolique envers lequel il n'a, à titre personnel, aucune opposition de principe. Il constate simplement que le « costume d'audience » n'est pas dans l'histoire ou la tradition de la juridiction administrative française. Deux des trois juridictions suprêmes françaises ne le portent pas. Il constate également qu'il n'a pas de valeur universelle et que les traditions étrangères reposent sur des fondements qui peuvent être très différents.

Ce qui fonde l'autorité de la justice, ce n'est pas un costume d'audience - La Fontaine a écrit sur ce sujet une fable éclairante -, c'est la compétence, l'indépendance et l'impartialité du juge. C'est la qualité de ses décisions. De ce point de vue, le juge administratif français n'est pas exposé à la critique. Comme tous les juges, il a essentiellement besoin de garanties statutaires mais ces garanties lui ont été apportées par la loi du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et désormais par la loi

du 12 mars 2012. Il rappelle également que le statut des magistrats administratifs est protégé par des principes constitutionnels et par un ensemble d'usages selon lesquelles, notamment, les propositions et avis du Conseil supérieur ne sont jamais remis en cause par le pouvoir exécutif.

S'agissant de la Cour de la justice de la République, il se permet simplement de relever, puisque M. BARLERIN l'a évoquée, que le port de la robe n'a guère protégé cette institution et ses membres des critiques.

Il est, pour sa part, très attaché à l'unité de la juridiction administrative ainsi qu'en témoigne notamment la volonté qu'il a eu de faire de la charte de déontologie un document commun au Conseil d'Etat et aux tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. Et il ne peut que constater qu'aujourd'hui, il n'existe au sein du Conseil d'Etat aucune adhésion à l'idée d'un costume d'audience. Et même au sein des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, il lui semble qu'il existe encore des clivages profonds et passionnels sur ce sujet. Il n'envisage donc pas, pour sa part, de promouvoir cette idée en l'absence d'un véritable consensus au sein de tous les membres de la juridiction administrative.

En revanche, il reconnaît qu'il existe un besoin d'approfondissement des signes distinctifs sur les lieux de la justice administrative. Des progrès ont certes été faits dans l'installation et l'aménagement de la plupart des salles d'audience, mais ils sont encore insuffisants dans le registre du symbolique et il prendra des initiatives sur ce point.

M. BARLERIN souhaite ajouter que l'USMA est également en faveur de l'unité de la juridiction administrative, à tel point qu'elle revendique l'unicité du corps. Mais il ne peut que constater que cette unité a déjà été écornée, s'agissant notamment de la possibilité de dispense de conclusions du rapporteur public qui n'a pas été étendue au Conseil d'Etat, et il n'entend pas que l'hostilité du Conseil d'Etat entrave la réalisation d'une aspiration des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Au terme de ce débat, **M. SAUVE** soumet au vote du Conseil supérieur un vœu en faveur de l'adoption d'un texte qui consacrerait le port de la robe et la prestation de serment pour les seuls membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Ce vœu est écarté par une majorité de neuf voix contre deux.