

IX – TABLEAU D’AVANCEMENT AU GRADE DE PRÉSIDENT

1 – TEXTES APPLICABLES (code de justice administrative)

Article L. 232-1

« (...) / II [le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d’appel] établit les tableaux d’avancement et les listes d’aptitudes prévus aux articles L. 234-2-1, L. 234-2-2, L. 234-4 et L. 234-5 (...) »

Article L. 234-2

« Les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d’appel 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 des cours administratives d’appel compte tenu des compétences, des aptitudes et des mérites des intéressés, tels qu’ils résultent notamment des évaluations prévues par l’article L. 234-7 et des avis motivés émis par le président de leur juridiction. Les magistrats sont inscrits au tableau par ordre de mérite. (...) »

Article L. 234-2-2

« Peuvent être promus au grade de président les magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d’appel justifiant de huit ans de services effectifs et ayant satisfait à l’obligation de mobilité ou exercé leurs fonctions juridictionnelles pendant trois ans dans une cour administrative d’appel.

Dans la limite de deux ans, les services rendus au titre de l’obligation de mobilité sont assimilés à des services effectifs dans les tribunaux administratifs et cours administratives d’appel ».

Article R. 222-9

« Le président fait connaître au Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d’appel son avis sur l’avancement des membres de la juridiction qu’il préside. (...) »

2 – COMMENTAIRE

Depuis l’ordonnance du 13 octobre 2016, le Conseil supérieur arrête le tableau d’avancement au grade de président.

Tous les premiers conseillers ne pourront pas terminer leur carrière au grade de président ; la réforme statutaire de 1997 a prévu un relèvement de la rémunération indiciaire attachée au grade de premier conseiller pour permettre aux magistrats n’ayant pas de réelles aptitudes aux fonctions d’encadrement ou ne souhaitant pas en exercer de bénéficier néanmoins d’une fin de carrière valorisée.

A la différence de l’inscription sur une liste d’aptitude, l’inscription au tableau d’avancement n’est pas précédée d’un appel à candidatures.

La position de détachement d'un magistrat promouvable ne constitue pas un obstacle à son inscription sur le tableau d'avancement. En revanche, seuls peuvent être promus les magistrats affectés sur l'un des emplois qui sont réservés aux magistrats titulaires du grade de président.

3 – DOCTRINE DU CONSEIL SUPERIEUR

3.1. Le nombre d'inscrits sur le tableau d'avancement

Le Conseil supérieur s'inspire de la règle fixée par les anciennes dispositions de l'article 19 du décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 selon lesquelles « *le nombre de candidats inscrits au tableau d'avancement ne peut excéder de plus de 50 % le nombre de vacances prévues.* » Toutefois, compte tenu des variations importantes qui ont été constatées s'agissant du nombre de postes offerts à la promotion chaque année, le Conseil supérieur a décidé, dans sa séance du 8 novembre 2022, de fixer cette limite à un quart lorsque le nombre de postes à pourvoir dépasse 20 et de la fixer à un sixième lorsque le nombre de postes à pourvoir est supérieur à 30.

3.2. Le choix des inscrits

Le Conseil supérieur examine tous les dossiers des magistrats promouvables, sauf refus exprès d'inscription de la part d'un magistrat. Son choix est opéré parmi tous les premiers conseillers qui remplissent les conditions statutaires définies par l'article L. 234-2-2 cité ci-dessus pour accéder au grade de président, en s'appuyant les orientations suivantes :

3.2.1. L'aptitude aux fonctions d'encadrement

L'inscription au tableau d'avancement au grade de président donne vocation à occuper aussi bien des fonctions de vice-président dans un tribunal administratif que des fonctions de président permanent à la Cour nationale du droit d'asile ou encore de président assesseur dans une cour administrative d'appel. Si les premières nécessitent une aptitude à l'encadrement d'une équipe, ce qu'exigent moins les secondes, il n'en reste pas moins que cette aptitude doit avoir été reconnue pour tous les candidats inscrits au tableau d'avancement dont l'affectation ultérieure supposée ne saurait être prise en compte. Aussi, les avis favorables à une promotion émis par les chefs de juridiction, sous réserve d'une préférence en faveur de l'affectation du magistrat considéré en cour administrative d'appel, peuvent être susceptibles de conduire à écarter le candidat à l'inscription au tableau.

3.2.2. Le cadre de l'examen des dossiers par le Conseil supérieur

Le Conseil supérieur procède à l'examen de chaque dossier individuel et apprécie tous les éléments de comparaison disponibles entre les différents magistrats promouvables en procédant à la combinaison des critères du mérite et de l'ancienneté, l'ancienneté dans le corps, permettant, à mérite jugé égal, de retenir prioritairement les magistrats disposant d'une ancienneté supérieure.

Avant la réunion au cours de laquelle le Conseil supérieur est appelé à arrêter le tableau d'avancement est organisée une réunion, ouverte à tous les membres, au cours de laquelle le service présente ses propositions. Cette réunion a pour objet d'échanger sur les situations individuelles et la méthode mise en œuvre pour arrêter la proposition de tableau d'avancement. Cette réunion n'est l'occasion d'aucune délibération ni ne fait l'objet d'aucun procès-verbal.

L'avis du chef de juridiction n'est que l'un des éléments parmi ceux sur la base desquels le Conseil supérieur fait porter son appréciation. Toutefois, si un magistrat fait l'objet d'un avis réservé, voire défavorable de la part de son supérieur hiérarchique, cette circonstance limite significativement les chances pour l'intéressé d'être inscrit sur le tableau d'avancement.

Au-delà des conditions statutaires qui figurent dans le code de justice administrative, le Conseil supérieur considère que l'accès au grade de président nécessite une connaissance approfondie de la juridiction administrative, qui ne peut qu'exceptionnellement être reconnue à un magistrat n'ayant pas exercé des fonctions juridictionnelles dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel pendant une durée de l'ordre de dix ans. Il est à noter que les années passées en qualité de maître des requêtes en service extraordinaire au Conseil d'Etat sont, à ce titre, considérées comme des services juridictionnels effectifs.

Par ailleurs, chaque année, est déterminée une année seuil correspondant à l'année de recrutement à partir de laquelle, sauf exception, le Conseil supérieur considère que les magistrats ont vocation, à mérite égal, à être promus prioritairement.

Le Conseil supérieur considère que l'année seuil au titre de laquelle doit être examinée prioritairement l'inscription d'un magistrat entré dans le corps par la voie du détachement correspond à la date de début du détachement ayant conduit à son intégration minorée d'un nombre d'années égal à la moitié des services accomplis dans le corps d'appartenance de l'intéressé au moment de son détachement dans le corps des magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon le corps d'origine du magistrat.

Cette année seuil sera définie notamment en fonction du nombre de places qui seront offertes sur le tableau d'avancement à établir. Elle permet aux magistrats d'avoir une visibilité quant au moment de leur carrière auquel une perspective sérieuse de promotion au troisième grade sera susceptible de s'offrir à eux.

La circonstance d'avoir été recruté antérieurement à l'année seuil est sans incidence négative sur les perspectives d'avancement des magistrats. Ceux-ci pourront ainsi continuer à enrichir leurs parcours professionnels sans avoir à craindre de s'exposer à un retard préjudiciable à leur déroulement de carrière.

Le Conseil supérieur attache du prix à ce que seuls les magistrats qui répondent à ces orientations fassent l'objet d'un avis favorable à leur inscription au tableau d'avancement de la part des chefs de juridiction.

3.2.3. Les critères d'inscription au tableau d'avancement

Les magistrats sont inscrits au tableau d'avancement par ordre de mérite et, à mérite équivalent, par ordre d'ancienneté. Le Conseil s'appuie sur le dossier des intéressés, et en particulier leurs notations et leurs comptes rendus d'entretien professionnel, et sur les avis émis à cet effet par les chefs de juridiction. Ces derniers sont en effet particulièrement à même de porter une appréciation pertinente sur la capacité du magistrat à accéder au grade de président.

A compter de 2023, il n'est plus demandé aux chefs de juridiction de classer les magistrats promouvables de leur juridiction mais ils sont invités à donner leur appréciation selon trois critères

au regard du niveau attendu d'un magistrat au grade de président en cinq niveaux, le niveau 1 correspondant au niveau minimal et le niveau 5 à un niveau exceptionnel.

Le Conseil supérieur, qui doit être à même, au vu de l'appréciation portée par les chefs de juridiction sur chacun des candidats, de se faire sa propre idée du profil de chaque magistrat promouvable, veille à la sincérité de ces appréciations et à leur cohérence avec les autres éléments du dossier de chaque magistrat. Il considère que des évaluations de niveaux 4 et 5 ne peuvent être retenues comme sincères que lorsque le chef de juridiction qui en est l'auteur n'utilise ces cotations que pour des cas rares ou exceptionnels.

Pour chacun des trois critères sur lesquels porte cette appréciation, les développements suivants ont pour seule vocation de donner quelques illustrations. Ces exemples ne constituent ni des conditions ni des garanties pour l'inscription au tableau d'avancement.

1°) Les compétences professionnelles

Le Conseil supérieur considère que si des compétences juridiques de haut niveau sont indispensables à une promotion au grade de président, elles ne peuvent suffire. Un parcours juridictionnel diversifié (en première instance et en appel, dans des fonctions de rapporteur et de rapporteur public) est, de ce point de vue, un atout important. La polyvalence du magistrat est aussi une garantie qu'il sera à même d'apporter une plus-value à la chambre qu'il sera amené à présider, quelles que soient les matières dont cette chambre aura à traiter.

Le Conseil supérieur tient également compte des compétences professionnelles acquises à l'occasion de mobilités fonctionnelles lorsqu'elles sont de nature à servir le magistrat dans l'exercice de ses fonctions.

La révision des jugements qui relève du président de chambre suppose une bonne maîtrise de la rédaction des décisions qui ne peut qu'être difficilement démontrée lorsqu'on occupe depuis longtemps, au moment de l'inscription au tableau d'avancement, les fonctions de rapporteur public. Pour la même raison, une inscription au tableau d'avancement peut difficilement intervenir immédiatement après un détachement de longue durée.

2°) Les aptitudes à l'encadrement

L'exercice des fonctions de rapporteur ou de rapporteur public n'est pas, à lui seul, de nature à préparer efficacement les magistrats à assumer des fonctions d'encadrement. Le Conseil supérieur tient compte d'expériences telles que le fait d'avoir fait fonction de président de chambre, d'avoir encadré un pôle d'aide à la décision ou encore d'avoir présidé des juridictions administratives spécialisées. L'aptitude au management s'apprécie aussi au regard d'une expérience d'encadrement réussie dans le cadre d'une mobilité.

Les expériences d'encadrement acquises antérieurement à l'entrée dans le corps dans des fonctions d'un niveau qui n'est pas équivalent à celui des postes qui sont susceptibles d'être proposés aux magistrats administratifs dans le cadre de leur obligation statutaire de mobilité font l'objet d'une analyse au cas par cas.

3°) Les qualités personnelles

Le management requiert la capacité à exercer des fonctions d'autorité. Les juridictions constituent indéniablement un environnement professionnel particulier au regard de cet exercice. Il importe pour cette raison que les chefs de juridiction soient particulièrement attentifs à ne proposer à la

promotion au grade de président que des magistrats dont la personnalité et les qualités personnelles leur permettront d'assurer l'encadrement d'une chambre dans de bonnes conditions, en pratiquant un management empreint de respect et de bienveillance permettant aux magistrats de la chambre de travailler sereinement et de progresser régulièrement dans leur pratique professionnelle.

A cet égard, le Conseil supérieur considère que les magistrats proposés doivent avoir fait la preuve de leur capacité d'écoute et de participation constructive aux délibérations collégiales ainsi que de leur capacité à s'investir dans la vie de la communauté juridictionnelle et à participer au rayonnement de la juridiction dans ses relations avec les partenaires extérieurs ou au sein de la juridiction administrative à travers, notamment, la participation régulière à des actions de formation.

Afin d'éviter de trop fortes discordances dans les cotations d'une juridiction à l'autre, le Conseil supérieur considère que les cotations aux niveaux les plus élevés ne devraient représenter qu'une proportion limitée des cotations attribuées afin d'assurer un traitement équitable des magistrats, quelle que soit la taille de leur juridiction d'affectation.

3.2.4. Le cas des magistrats exerçant en dehors de la juridiction administrative

Le Conseil supérieur apporte une attention particulière aux dossiers des magistrats qui n'exercent pas leurs fonctions au sein de la juridiction administrative sous le quadruple aspect de :

- l'effectivité de l'aptitude à l'exercice de fonctions juridictionnelles supérieures, appréciée au regard du caractère plus ou moins juridique des fonctions exercées en détachement ;
- l'attachement de l'intéressé à poursuivre sa carrière au sein de la juridiction administrative ;
- l'expérience de services juridictionnels, certaines qualités ne pouvant s'acquérir qu'en juridiction : l'autorité dans le domaine juridique, la compétence et l'expérience juridictionnelle ;
- les perspectives de réintégration de l'intéressé dans l'année d'exécution du tableau d'avancement.

3.2.5. Le droit à réinscription

Les magistrats qui n'ont pas choisi une affectation à la suite de leur première inscription sont réinscrits, à leur demande l'année suivant la première inscription ou celle d'après, selon le choix fait par le magistrat. Cette réinscription se fait en rang prioritaire.

Les magistrats à qui aucune affectation n'a été proposée à la suite de leur inscription sur le tableau d'avancement sont réinscrits en rang prioritaire l'année suivante. Cette réinscription est alors assimilée à une première inscription. Les magistrats qui ne choisissent pas une affectation lors de cette inscription peuvent demander leur réinscription, en rang prioritaire, l'année suivant cette inscription ou celle d'après, selon le choix fait par le magistrat.

Ne sont, en principe, admises que deux inscriptions si un poste a été proposé (mais non choisi), ou trois, dans le cas où aucun poste n'a été proposé l'année de la première inscription.

Toutefois, s'il justifie d'une réelle motivation pour prendre un poste de président, et s'il atteste d'une circonstance particulière ayant fait obstacle à son affectation en qualité de président après deux inscriptions au tableau d'avancement, un magistrat peut, à titre exceptionnel, faire connaître au service son souhait d'être inscrit à nouveau. Sa demande d'inscription sera alors examinée en tenant compte des critères d'appréciation exposés au point 3.2.3 des présentes orientations, sans qu'il bénéficie d'une inscription prioritaire.

3.2.6. Les tableaux d'avancement complémentaires

Dès après la réunion au cours de laquelle le Conseil supérieur a arrêté le tableau d'avancement annuel, la direction des ressources humaines procède à son exécution. Il peut arriver qu'un ou plusieurs postes proposés à l'avancement demeurent vacants à l'issue de l'exécution du tableau.

Afin d'assurer le bon fonctionnement de ces juridictions, il est indispensable de pourvoir ces postes avant la rentrée judiciaire. Le Conseil supérieur est alors invité à arrêter un tableau d'avancement complémentaire au grade de président.

Si les conditions statutaires pour être inscrit sur un tableau d'avancement complémentaire sont les mêmes que celles qui s'appliquent en vue de l'inscription au tableau d'avancement annuel, dans le cas particulier de l'établissement d'un tableau d'avancement complémentaire destiné à pourvoir un ou plusieurs postes précis, il est indispensable de s'assurer que les premiers conseillers promouvables sont effectivement disposés à accepter les seules affectations proposées. Par ailleurs et pour le même motif, une inscription sur ce tableau d'avancement ne peut faire l'objet d'aucune renonciation. C'est la raison pour laquelle un tableau d'avancement complémentaire compte autant de noms de magistrats que de postes à pourvoir.

Pour le reste, les conditions d'appréciation des candidatures et de classement des magistrats sur le tableau sont les mêmes que pour le tableau d'avancement annuel.