

PLF 2024 – Audition du Syndicat de la juridiction administrative

Les questions posées devront faire l'objet d'une réponse écrite transmise à M. Daniel LABARONNE, député, et adressée, en copie, à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire¹

1. Présenter votre activité en 2023 et vos priorités pour 2024.

Les priorités continues du Syndicat de la juridiction administrative restent la qualité de la justice, son indépendance et son unité, et la défense des conditions de travail des magistrates et magistrats administratifs. Les questions posées par le présent questionnaire reprennent les éléments de notre activité passée et de nos priorités futures, notamment la préservation de l'attractivité du métier de magistrat administratif.

La qualité de la justice nécessite une charge de travail raisonnable, or les baromètres sociaux, en particulier, montrent qu'elle ne l'est plus. Le SJA a rédigé un [Livre Blanc](#) qui en identifie d'abord les causes : le nombre de dossiers traités par la juridiction administration continue d'augmenter, avec des moyens qui n'augmentent dans les mêmes proportions ; la complexification du droit et de l'office du juge l'aggrave. Le SJA propose en outre des solutions, la première et nécessaire étant le recrutement des personnels nécessaires pour y faire face.

L'activité du SJA est en particulier marquée depuis désormais plusieurs années par une vigilance forte sur les incidences de la réforme de l'encadrement supérieur de l'État, trop souvent défavorable pour les magistrates et magistrats administratifs, avec la préoccupation que celle-ci permette de garantir la qualité de la justice. Ces sujets continueront d'occuper les mois à venir.

Le SJA sera en outre particulièrement attentif projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, en particulier ses dispositions relatives au contentieux relevant des juridictions administratives.

¹- laurent.delrieu@assemblee-nationale.fr

2. Présenter le résultat du SJA aux élections des représentants des magistrats et des magistrates au Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

Les élections de juin 2023 ont confirmé le SJA comme syndicat majoritaire des magistrates et magistrats administratifs, avec 50,72% des voix et l'obtention de 3 des 5 sièges des représentants du corps au conseil supérieur.

3. Quel premier bilan faites-vous de l'activité respective du Conseil d'État, de la Cour nationale du droit d'asile, de la Commission du contentieux du stationnement payant et des autres juridictions administratives au cours de l'année 2023 ?

Le bilan statistique des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel au premier semestre 2023 vient d'être présenté au Conseil supérieur et montre une forte augmentation du contentieux, précision étant fait que ces tendances globales peuvent masquer de fortes disparités entre juridictions.

Les entrées ont augmenté, en données nettes, de 5,3 % par rapport au premier semestre 2022 dans les tribunaux administratifs et de 4,6 % dans les cours administratives d'appel. 17 tribunaux administratifs voient leurs entrées progresser de plus de 10 % ; pour 7 d'entre eux, la hausse excède même 20 %. Dans les cours, la situation est contrastée : certaines voient leurs entrées augmenter, parfois très sensiblement, alors qu'elles diminuent dans d'autres.

L'effort des magistrats administratifs se maintient à un niveau important, avec des sorties en augmentation, en données nettes, de 1 % dans les tribunaux administratifs et de 1,4 % dans les cours administratives d'appel, alors que les limites de productivité ont déjà été atteintes. Ce fort investissement n'est toutefois pas suffisant pour faire face à la croissance de la demande de justice : le taux de couverture se dégrade, pour passer sous la barre des 100 % dans les tribunaux. Le stock s'alourdit de 7,4 % dans les tribunaux, où la barre symbolique des 200 000 affaires en stock est franchie au 30 juin 2023.

La structure du contentieux reste marquée par l'importance des contentieux à délais contraints, avec des effets d'éviction importants. Dans les tribunaux comme dans les cours, la hausse des affaires de plus de deux ans est réelle : elles représentent, au 30 juin 2023, plus de 10 % des affaires en stock dans les tribunaux administratifs. Le nombre de référés jugés se maintient à un niveau élevé et dans les tribunaux métropolitains, les référés liberté et suspension sont en hausse respectivement de 22,3 % et 9,7 %. La part du contentieux des étrangers s'établit à 44 % devant les tribunaux et 56 % devant les cours, en étant marquée par une hausse forte des procédures d'urgence (+33,2 % s'agissant de la catégorie « 96 h – Eloignement » et +27,1 % pour la catégorie « Asile transfert 15 jours »).

La lecture de ces chiffres ne peut que confirmer la très forte charge de travail qui pèse sur les juridictions et sur les magistrats administratifs, constat qui s'étend à la Cour nationale du droit d'asile et à la Commission du contentieux du stationnement payant. L'augmentation tendancielle des entrées impose d'effectuer les recrutements nécessaires

pour que la justice administrative puisse faire face à la demande de justice en maintenant sa nécessaire qualité.

4. Quel regard portez-vous sur la mise en œuvre de la réforme de l'encadrement supérieur de l'État et sur ses implications sur la juridiction administrative ?

Le SJA estime que les liens entre la magistrature administrative et la haute fonction publique ne doivent pas être rompus. Toutefois, cette réforme est souvent défavorable aux magistrates et magistrats administratifs pour deux séries de raisons :

- Elle s'est parfois imposée sans prise en compte de la spécificité de nos fonctions :
 - Double obligation de mobilité : l'accès au 2^e grade est désormais subordonné à une obligation de mobilité, alors que la nature des fonctions exercée par les magistrats des deux premiers grades est identique ; l'utilité d'une mobilité au premier grade est discutable pour des magistrates et magistrats, dont le métier nécessite indépendance et expertise, qui s'acquiert avec le temps ;
 - Affectation à la sortie de l'INSP : la nomination immédiate des élèves de l'INSP en qualité de magistrats avait été supprimée, et le [Projet de loi n°158 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027](#) prévoit heureusement de la rétablir ; il est toutefois à craindre que le pouvoir réglementaire leur impose un détachement immédiat ;
- Elle s'est parfois imposée en nous opposant une spécificité non-justifiée :
 - Accès à l'auditorat du Conseil d'État et de la Cour des comptes : [l'article L. 133-5 du code de justice administrative](#) prévoit que l'accès aux fonctions d'auditeurs au Conseil d'Etat est ouvert aux membres du corps des administrateurs de l'Etat et des corps de niveau comparable, le [décret n° 2021-1216](#) a pourtant exclu les magistrats administratifs et financiers de cet accès. Cette situation est évidemment inacceptable et porte une atteinte injustifiée à l'unité de la juridiction administrative. Le SJA continue de solliciter la modification du décret de 2021, que le législateur pourrait imposer en modifiant l'article L. 133-5 du code de justice administrative.
 - Définition des obligations de mobilité : les obligations de mobilité des administrateurs de l'Etat sont définies par des [lignes directrices de gestion](#), explicitées par une [circulaire](#). Leur mobilité peut être ainsi effectuée par une mobilité fonctionnelle (changement de domaine d'expertise ou de politique publique sans nécessairement changer d'employeur ministériel), une mobilité géographique (changement de résidence administrative) ou une mobilité d'environnement professionnel. Pour les magistrats administratifs, [l'article R. 235-1 du code de justice administrative](#) impose d'exercer des fonctions à l'extérieur d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel, soit la seule mobilité d'environnement professionnel, la plus contraignante.

Le SJA demande, *a minima*, que les magistrates et magistrats administratifs n'aient pas moins de droits et d'opportunité que les autres corps de l'encadrement supérieur de l'Etat, ni se voient imposer indûment des sujétions plus contraignantes.

5. Plusieurs décrets relatifs au statut des magistrats administratifs et des membres du Conseil d'État ont été récemment publiés². Quels sont, selon vous, les enjeux de ces textes et quelle appréciation portez-vous sur leur contenu ?

Les trois décrets du 21 juin 2023 [n° 2023-485](#), [n° 2023-486](#) et [n° 2023-488](#), qui intéressent les magistrats des TA-CAA, ont été pour le SJA une déception globale, et les projets ont fait l'objet de votes défavorables de nos élus sur plusieurs de leurs dispositions lors de leur examen par le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Le rééchelonnement indiciaire nous réjouit bien évidemment, mais il ne faut pas oublier qu'il constitue un rattrapage nécessaire d'années de décrochage indiciaire.

Le décret n° 2023-488 a procédé à l'alignement des grilles indiciaires de deux premiers grades sur celles des administrateurs de l'Etat, mesure demandée de longue date par le SJA et qui permet d'améliorer les conditions de rémunération des magistrats administratifs. Cette mesure doit être complétée par un alignement de la part indemnitaire de la rémunération, qui reste toujours en net décrochage. En revanche, le troisième grade est insuffisamment aligné sur celui des administrateurs de l'Etat. Surtout, les conditions de reclassement des actuels magistrats ont été trop souvent défavorables, parfois jusqu'à la perte de rémunération sur une période significative. En outre, le SJA regrette que cet alignement, même partiel, ait pris du retard et que les magistrats administratifs bénéficient de ces nouvelles grilles avec un retard de six mois sur les administrateurs de l'Etat.

Le décret n° 2023-486 impose une définition de la mobilité inutilement contraignante (cf. point précédent) et diminue l'attractivité du corps en supprimant de fait la mesure qui permettait pour les lauréats du concours anciens contractuels de droit public de catégorie A de prendre en compte une partie de leurs services dans le calcul de leur reclassement, mesure d'autant plus regrettable que les contractuels de droit privé continuent d'en bénéficier.

Enfin, le décret n° 2023-485 ouvre la possibilité d'entendre une partie ou une autre personne convoquée à l'audience par visio-conférence. Cette mesure appelle une vive opposition de la part du SJA car elle dégradera la qualité et la solennité de la justice.

²- Décret n° 2023-484 du 21 juin 2023 relatif au statut des membres du Conseil d'État ; décret n° 2023-485 du 21 juin 2023 relatif à l'échelonnement des grades et emplois et au reclassement indiciaire des membres du Conseil d'État et portant diverses dispositions modifiant le code de justice administrative ; décret n° 2023-486 du 21 juin 2023 modifiant le statut des magistrats administratifs ; décret n° 2023-487 du 21 juin 2023 relatif à l'échelonnement indiciaire des membres du Conseil d'État ; décret n° 2023-488 du 21 juin 2023 relatif à l'échelonnement indiciaire des magistrats administratifs.

6. Quelle appréciation portez-vous sur les dispositions du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice pour les années 2023 à 2027 relatives aux juridictions administratives adoptées par l'Assemblée nationale le 18 juillet 2023³ ?

Le projet de loi prévoit en l'état de modifier les conditions de promotion au grade de premier conseiller, 2^e grade du corps ([article L. 234-2-1 du code de justice administrative](#)), sans précision sur son application dans le temps. Les règles antérieures exigeaient trois années de services effectifs et d'avoir atteint un échelon fixé au 6^e par le pouvoir réglementaire ; la modification prévoit une unique condition portée à six années de services effectifs. Enfin, pour les conseillers recrutés après le 1^{er} janvier 2023, [l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021](#) leur impose en outre une obligation de mobilité, déjà évoquée. La modification, si elle s'applique immédiatement ce qui semble être l'intention prêtée au législateur, conduira à retarder la promotion à ce grade des magistrats recrutés après une expérience professionnelle antérieure, en particulier les anciens élèves de l'ENA/INSP, les concours internes et les recrutements par le tour extérieur, avec un effet négatif tant symbolique que sur leur rémunération. Le SJA demande ainsi que le législateur précise que la modification ne s'applique qu'aux magistrats recrutés après le 1^{er} janvier 2023 et que les actuels conseillers restent promouvables à la date à laquelle ils l'étaient au regard de leur situation le 30 juin 2023, veille de l'entrée en vigueur des décrets du 21 juin 2023, sur le modèle des dispositions transitoires qu'avaient adoptées le législateur délégué dans le cadre de [l'ordonnance n° 2021-702](#).

En outre, le législateur doit veiller à ce que les conditions de promotion soit réellement alignées sur celles des administrateurs de l'État pour l'avenir, en supprimant la limitation à deux années de la prise en compte de services accomplis en mobilité dans le calcul de la durée des services effectifs, à ce jour prévu par le dernier alinéa de l'article L. 234-2-1, alors que l'article 10 du [décret n° 2021-1550 portant statut des administrateurs de l'Etat](#) ne prévoit pas une telle limitation. Il est en outre nécessaire de prendre en compte les expériences professionnelles antérieures à l'entrée dans le corps dans le calcul de ces six ans, mécanisme prévu pour les administrateurs de l'Etat au même article 10.

Le SJA regrette que le législateur n'ait pas explicité la définition des corps éligibles à l'accès à l'auditorat au Conseil d'Etat, déjà mentionné, ce qui est d'autant plus regrettable que l'Assemblée Nationale entend préciser que l'accès à l'auditorat de la Cour des Comptes est ouvert aux magistrats administratifs et financiers.

³- Ces dispositions font l'objet des articles 22, 25 et 26 :

- *L'article 22 porte sur les conditions d'accès aux corps des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel en sortie de l'Institut national du service public et institue une prestation publique de serment ;*
- *L'article 25 étend les accords nationaux relatifs à la couverture complémentaire santé aux magistrats administratifs et financiers ;*
- *L'article 26 transfère le contentieux de la tarification sanitaire et sociale aux juridictions administratives de droit commun.*

Le SJA est favorable à la modification de [l'article L. 233-2 du code de justice administrative](#) sur les [conditions d'affectation des élèves de l'INSP](#), qui tient compte de l'opposition exprimée lors du CSTACAA de [décembre 2022](#) et nous paraît logique et opportune pour les raisons exprimées sous la question 4. Le SJA accueille favorablement les dispositions imposant à l'ensemble des membres de la juridiction administrative de prêter serment : l'instauration d'une prestation de serment a fait l'objet d'un vœu émis à l'unanimité par le CSTACAA dans son avis sur le projet de loi, et le SJA souhaite que ce serment, qui pourrait utilement s'accompagner d'un port d'un costume d'audience, soit commun à tous les membres des juridictions administratives exerçant des fonctions juridictionnelles.

Les autres dispositions du projet de loi, dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée Nationale, qui intéressent la juridiction administrative et les magistrats administratifs n'appellent pas de commentaires particuliers. La disposition sur la protection sociale complémentaire est nécessaire, même si elle illustre les limites de la représentation des magistrats et magistrats administratifs, en l'absence d'alternative plus satisfaisante identifiée. Le transfert aux juridictions administratives de droit commun du contentieux de la tarification sanitaire et sociale a reçu un avis favorable du SJA lors de son examen devant le Conseil supérieur.

Le SJA regrette que le législateur n'ait pas saisi l'occasion d'apporter au statut de la juridiction administrative et des magistrats administratifs les modifications nécessaires pour pleinement garantir l'indépendance et l'unité de la juridiction administrative : statut constitutionnel, corps unique de magistrats administratifs de la première instance à la cassation, conseil supérieur de la juridiction administrative paritaire et autonome financièrement, inamovibilité. Nous renvoyons sur ces sujets à la [contribution que nous avons rédigé](#) sur le projet initial.

7. Quelle appréciation portez-vous sur dispositions du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration relatives aux juridictions administratives ?

Le SJA, syndicat professionnel apolitique, ne commentera pas les dispositions du projet de loi relatives à la politique de l'immigration. Il souhaite en revanche formuler des observations sur les modifications envisagées par le gouvernement quant à la procédure contentieuse administrative. Le SJA, qui a rédigé un [livre blanc](#) sur le sujet proposant une simplification forte et qui a été [auditionné au Sénat](#) sur une première version du texte, porte particulièrement trois revendications :

- opérer une réelle simplification des procédures contentieuses, que ne prévoit pas le projet de loi en l'état ; le SJA propose de réduire à deux procédures, une urgente (si rétention ou assignation avec perspective sérieuse d'exécution) et l'autre non, en supprimant notamment les délais de jugement de 6 semaines et de 15 jours ;
- maintenir l'audience dans l'enceinte du tribunal administratif et non dans une salle attenante au CRA ou par visio audience, comme le prévoit le projet de loi ; le SJA s'oppose à la création d'une justice d'exception ou foraine pour certains justiciables ainsi qu'à des modalités dégradées de rendu de la justice qui portent atteinte à son image et à sa solennité ;

les modalités techniques et financières de la tenue ces audiences ne sont en outre pas sécurisées ;

- s'opposer à la généralisation envisagée du juge unique à la Cour nationale du droit d'asile, alors qu'actuellement les décisions sont rendues par trois juges de façon collégiale ; le SJA n'est pas défavorable au projet de création de chambres territoriales de la CNDA mais s'oppose à celui de supprimer la collégialité du débat juridictionnel en matière d'asile, qui nécessite au contraire échanges et confrontation de perceptions.

8. Souhaitez-vous appeler l'attention du rapporteur spécial sur d'autres points particuliers ?

Les questions posées par le questionnaire reviennent sur les sujets principaux d'attention du SJA, qui est fortement attaché à la préservation de la qualité de la justice administrative.

Cette qualité nécessite des moyens conséquents afin de faire face à une demande de justice croissante : le SJA se réjouit de ce que le Parlement en ait pris la mesure et se soit engagé dans le sens d'un soutien pérenne, même s'il se révèle encore insuffisant. Il reste indispensable de créer les emplois supplémentaires seuls à même de garantir la qualité de la justice.

Nous souhaitons en guise de conclusion rappeler les mots employés par le vice-président du Conseil d'État dans son [allocution de rentrée](#) du 6 septembre dernier, qui a été l'occasion de présenter le rapport annuel de cette institution dédié au défi du « dernier kilomètre » :

« Le juge est, symétriquement, parfois perçu comme une contrainte qui ralentit l'action publique. D'où la tentation, qui revient régulièrement dans certains secteurs, de limiter le droit de recours, d'encadrer strictement les délais d'intervention du juge, de supprimer l'appel... Certes, le juge doit prendre sa part de l'efficacité de l'action publique, ce qui suppose à la fois qu'il dispose de moyens suffisants et qu'il utilise ces moyens de la manière la plus efficace, mais la polarisation du débat sur l'intervention du juge ne doit pas être une solution de facilité pour éviter de s'attaquer à la source première des délais de réalisation des projets, qui réside dans la trop grande complexité des procédures et des textes qui les encadrent. »

Le SJA appelle l'attention des parlementaires sur l'impasse vers laquelle mènent les limitations de l'exercice du droit au recours édictées sans s'attaquer aux véritables causes des retards de l'action publique. Le juge administratif n'est que le révélateur des dysfonctionnements administratifs, il n'en est pas la cause.