

M. Daniel LABARONNE

Député d'Indre-et-Loire

Membre de la commission des finances

Rapporteur spécial du budget de la mission *Conseil et contrôle de l'État*

Paris, le 10 septembre 2024

Projet de loi de finances 2025

Syndicat de la juridiction administrative

Questionnaire à destination de :

- **M. Julien Henninger**, Président
- **M. Virgile Nehring**, Secrétaire général
- **Mme Tiphaine Renvoisé**, Secrétaire générale adjointe

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. Rappeler les résultats du SJA aux dernières élections des représentants des magistrats administratifs auxquelles il a pris part.

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.

2. Présenter votre activité pour l'année écoulée et vos priorités pour 2025.

Les priorités continues du SJA 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 pas 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 supplémentaires 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 ainsi particulièrement mobilisé sur les problématiques liées à la rémunération des magistrats, qui doivent être rémunérés comme le sont les autres corps de la haute fonction publique, en particulier sur le plan indemnitaire, ainsi qu'à l'alignement des conditions de mobilité statutaire sur les règles applicables aux autres corps de la haute fonction publique. Le SJA sera, en outre, attentif aux sujets relatifs à l'intelligence artificielle et plus généralement à l'évolution de nos outils métiers.

3. Quelles sont aujourd'hui les principales revendications du SJA ?

Une justice administrative indépendante et unie :

1- **Pour un statut constitutionnel de la juridiction administrative** garantissant expressément son existence, son indépendance et son champ de compétence, à l'instar de la justice judiciaire ;

2- **Pour la création d'un corps unique de magistrats administratifs**, régi par une loi organique, commun aux magistrates et magistrats siégeant dans les juridictions administratives de première instance, d'appel ou de cassation et pour la conservation, dans l'attente, d'une identité de recrutement et de formation initiale avec les membres du Conseil d'Etat et la haute fonction publique d'Etat ;

3- **Pour un conseil supérieur de la juridiction administrative indépendant**, paritaire et bénéficiant de l'autonomie financière ;

4- **Pour des symboles communs** : port d'une robe par les magistrates et magistrats, y compris pour les membres du Conseil d'Etat exerçant des fonctions juridictionnelles.

Une justice administrative attractive :

5- **Pour l'aménagement de la réforme de la haute fonction publique à la magistrature** et l'instauration d'une mobilité professionnelle adaptée à nos fonctions : suppression de l'obligation de mobilité pour l'accès au grade de premier conseiller, élargissement des terrains de mobilité et des possibilités de réaliser sa mobilité au sein des juridictions administratives ; pour qu'une véritable politique de coordination et d'accompagnement à la mobilité soit menée, en particulier en province ;

6- **Pour la revalorisation de la rémunération indemnitaire**, après celle de la grille indiciaire du corps, pour les trois grades, dans un contexte de concurrence accrue entre les corps de la haute fonction publique ;

7- **Pour l'ajout du corps des magistrats administratifs à la liste des corps ou cadres d'emploi de niveau comparable à celui des administrateurs de l'État**, permettant l'accès à l'auditorat : la modification du décret n° 2021-1216 du 22 septembre 2021 fixant la liste des corps et cadres d'emplois dont les membres peuvent être nommés auditeurs au Conseil d'État et à la Cour des comptes est indispensable pour conserver l'attractivité du corps ;

8- **Pour une politique prévisionnelle de gestion des carrières et des effectifs**, un accompagnement individualisé des carrières, qui permette une progression ainsi qu'un épanouissement dans l'exercice des fonctions.

Une justice administrative de qualité :

9- **Pour la préservation de conditions de travail satisfaisantes** et sécurisées et le retour à une charge de travail raisonnable afin de préserver la qualité de la justice rendue et le droit au repos des magistrates et magistrats ;

10- **Pour des recrutements supplémentaires** en nombre suffisant pour faire face à la demande de justice, à tous les grades et dans toutes les juridictions ;

11- **Pour le maintien de la norme comme outil de référence de calcul de la charge de travail**, avec une pondération des dossiers en raison de leur complexité ou lourdeur et un droit à décharge automatique pour l'ensemble des sujétions liées aux permanences, aux commissions administratives et aux activités diverses pour lesquelles la participation des magistrates et magistrats est requise ;

12- **Pour le maintien de la collégialité**, et l'opposition à toute extension du jugement des affaires en

juge unique et aux tentatives de suppression ou de dispense des conclusions du rapporteur public ;

13- Pour la préservation de la spécificité et de la solennité de l'acte de juger : la justice doit être rendue dans des juridictions, lieux dédiés et identifiés comme tels, et ne doit pas être dématérialisée.

4. Certaines revendications majeures du syndicat ont-elles été récemment satisfaites ?

Le SJA se félicite d'avoir obtenu, en 2023, [un alignement des grilles indiciaires](#) sur celles des autres corps de la haute fonction publique et en particulier celles du corps des administrateurs de l'Etat. Cet alignement était plus qu'attendu au vu du décrochage majeur des rémunérations des magistrats administratifs avec celles des autres corps de la haute fonction publique. Avant cette réforme, un magistrat au premier grade et au premier échelon bénéficiait d'une rémunération indiciaire inférieure à celle prévue pour le corps des attachés interministériels de l'Etat ou celui des professeurs des écoles. Le SJA appelle à poursuivre cet alignement par celui des rémunérations indemnitaires.

Même si la [loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration](#) contient plusieurs dispositions combattues par le SJA, elle a permis une simplification du contentieux des étrangers [réclamée par le SJA](#). En outre, le pouvoir réglementaire a mis fin à l'obligation de lecture sur le siège en matière d'étrangers retenus en centre de rétention administrative (c'est-à-dire de lecture du sens du jugement pendant l'audience). La rédaction du nouvel article [R. 922-25 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#) issue du décret n° 2024-799 du 2 juillet 2024 permet de rendre le dispositif du jugement dans les délais les plus brefs suivant la levée de l'audience, ce qui assure un rendu de décision plus serein pour le magistrat et contribue à la qualité de la justice.

5. Face à l'augmentation de l'activité contentieuse de la juridiction administrative², les moyens à sa disposition vous paraissent-ils suffisants ?

Le bilan statistique des [tribunaux administratifs et cours administratives d'appel](#) au premier semestre 2024 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 3,7 % par rapport au premier semestre 2023 dans les tribunaux administratifs. 9 tribunaux administratifs voient leurs entrées progresser de plus de 10 % ; pour 4 d'entre eux, la hausse excède même 15 %. Dans les cours, la situation est contrastée : certaines voient leurs entrées augmenter, parfois très sensiblement, alors qu'elles diminuent dans d'autres ; globalement, les entrées baissent de 2,7 % dans les cours administratives d'appel.

L'effort des magistrats administratifs se maintient à un niveau important, avec des sorties en augmentation, en données nettes, de 2,4 % dans les tribunaux administratifs, 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 de 1,2 %, pour s'établir à 95,3 % dans les tribunaux, il se dégrade fortement (de 7,7 %) dans les cours, qui ont vu leurs effectifs diminuer, pour s'établir à 94,8 %. Le stock s'alourdit de 5,2 % dans les tribunaux, où plus de 230 000 affaires en stock sont constatées au 30 juin 2024, le stock augmente également de 7,8 % dans les cours.

Les chiffres de l'année 2024 confirment une hausse marquée et tendancielle qui existe depuis plusieurs années, alors que les effectifs ont crû dans des proportions nettement moindres.

Voici notamment l'évolution sur les dix dernières années pour les tribunaux administratifs, en données nettes (c'est-à-dire le nombre de dossiers après neutralisation des séries).

	2013	2018	2022
Entrées	175 780	212 622	241 187
	évolution 5 ans		+13%
	évolution 10 ans		+37%
Sorties	183 193	209 304	232 332
	évolution 5 ans		+11%

	évolution 10 ans		+27%
Stock	149 923	165 215	200 093
	évolution 5 ans		+21%
	évolution 10 ans		+33%
ERM (effectif réel moyen)	788,31	798,5	808,8
	évolution 5 ans		+1%
	évolution 10 ans		+3%
Affaires/magistrat	232,39	262,12	289,4
	évolution 5 ans		+10%
	évolution 10 ans		+25%

En 10 ans, le nombre des entrées devant les 42 tribunaux administratifs a augmenté de 37% ; le nombre de magistrats, calculés en effectif réel moyen (ERM) n'a progressé que de 3%.

La lecture de ces chiffres ne peut que confirmer l'insuffisance des moyens donnés à la justice administrative, alors que l'investissement des magistrats est déjà maximal et que les marges de productivité ont atteint un plafond. 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.

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, lors de l'adoption du dernier budget triennal, 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. Un gel des effectifs en 2025, au vu de la hausse continue des entrées, serait provoquer une dégradation inéluctable des indicateurs de performance et dégraderait la qualité de la justice administrative.

6. Un décret³ a récemment réformé la commission du contentieux du stationnement payant, devenue tribunal du stationnement payant. Êtes-vous satisfaits des évolutions apportées ?

Bien que déplorant l'absence de concertation se traduisant notamment par l'absence de saisine préalable de l'instance consultative du personnel, le SJA se montre globalement favorable aux évolutions apportées par cette réforme, notamment le changement de désignation de cette juridiction, qui est une juridiction de plein exercice et doit être reconnue comme telle, la nouvelle désignation choisie en tant que tribunal du stationnement payant y participe.

Il exprime toutefois une réserve sur [l'article 7 du décret](#) n° 224-733 du 5 juillet 2024 qui prévoit que la communication du 1^{er} mémoire en défense et des mémoires suivants se fera désormais par courrier simple et non par un envoi permettant de s'assurer de sa réception par le destinataire, sauf en cas d'écritures opposant une irrecevabilité. Ce procédé va nécessairement insécuriser les requérants et toute la procédure. Elle complique la tâche des magistrats et du greffe qui devront en amont détecter un moyen tiré de l'irrecevabilité de la requête dans le mémoire en défense de l'administration pour déterminer la forme que doit prendre la transmission du mémoire en défense. Cela aura pour effet de fragiliser la procédure suivie devant le futur TSP, qui est une procédure écrite.

Le SJA rappelle également que cette juridiction, située à Limoges, connaît des difficultés récurrentes d'attractivité. Pour y remédier, et compte tenu des fonctions exercées dans cette juridiction qui sont très différentes de celles exercées en tribunal administratif, le SJA demande à ce qu'une affectation au TSP puisse valoir mobilité statutaire, comme c'est le cas pour une affectation en outre-mer ([article R. 235-1 du code de justice administrative](#)). Le SJA avait fait cette proposition lors de l'examen du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice pour les années

2023 à 2027 ;il regrette que le Gouvernement s'y soit opposé, alors que le Conseil d'État, gestionnaire de la juridiction administrative, y était favorable.

7. Quel regard portez-vous sur la création de chambres territoriales au sein de la CNDA ? Quelle améliorations ou difficultés ce nouveau fonctionnement pourrait engendrer ?

Le SJA est favorable, sur le principe, à la création de chambres territoriales au sein de la CNDA dès lors qu'elle permet de rapprocher le requérant de sa juridiction et offre aux magistrats des postes en régions. Le découpage territorial de ces chambres suivant celui du ressort des cours administratives d'appel n'appelle pas non plus d'observation de notre part.

Toutefois le SJA regrette la précipitation avec laquelle le secrétariat général du Conseil d'Etat a procédé à l'ouverture de certaines de ces chambres (chambres de Lyon, Bordeaux, Toulouse et Nancy), qui ont eu lieu en septembre 2024, alors que le législateur n'avait pas imposé un délai aussi contraint, entraînant une réorganisation au pas de course au sein de la CNDA, sans que les magistrats de la Cour n'aient eu le temps de s'y préparer et d'y être associés . Le SJA déplore par ailleurs, s'agissant de la chambre territoriale de Nancy, que celle-ci n'ait pas pu être installée dans les locaux de la cour administrative d'appel de cette ville mais dans des locaux éloignés d'un kilomètre, qui sont, pour le moment, dépourvus de salle d'audience. Cette situation va générer notamment un isolement du magistrat affecté à cette chambre. Par ailleurs, deux nouvelles ouvertures sont prévues au 1^{er} septembre 2025, à Nantes et à Marseille , ce qui va obliger à brève échéance à une nouvelle réorganisation pour la CNDA.

8. Attendez-vous du projet de loi de finances 2025 des dispositions particulières ?

L'attente principale du SJA est celle de l'augmentation des effectifs de magistrats et celle, par ricochet, des effectifs de greffiers, affectés dans les juridictions administratives et en particulier dans les tribunaux administratifs. Les effectifs actuels ne permettent plus de répondre à la demande de justice en constante augmentation, et les marges de manœuvre en termes de productivité par magistrat ont atteint leurs limites. Les magistrats ont également pris leur part pour maintenir la qualité de la justice, le nombre de dossier traité par magistrat ayant fortement crû ces dernières années pour atteindre un plafond (un peu plus de 280 dossiers par magistrat par an, soit au niveau de la cible définie en PLF depuis plusieurs années). Par ailleurs, la grande majorité de magistrats sont, selon le dernier baromètre social commandé par notre gestionnaire, insatisfaits de leur équilibre vie privée et vie professionnelle (61 %) et estiment que leur charge de travail est incompatible avec leur temps de travail (63 %). Un besoin d'effectif se fait donc ressentir, sauf à dégrader encore plus les indicateurs évoqués plus haut et donc la qualité de la justice administrative.

En outre, le projet de loi de finances 2025 doit intégrer la nécessité de rattrapage de la rémunération indemnitaire des magistrats administratifs par rapport aux rémunérations indemnitaires des administrateurs de l'Etat, conformément à la promesse faite par le Président de la République lors de la réforme de la haute fonction publique. Il s'agit ici de parachever l'effort nécessaire d'alignement de rémunération de l'ensemble des corps de la haute fonction publique : à titre d'exemple, les montants socles de la seule part IFSE des deux premiers grades du corps d'administrateur de l'État sont de 34k€ et 40k€ par an, quand la rémunération indemnitaire globale est, en début de grilles des deux premiers grades du corps des magistrats administratifs, de 30k€ et 34k€.

9. Souhaitez-vous appeler l'attention du rapporteur spécial, et plus globalement du législateur, 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.

Il souhaite par ailleurs attirer l'attention du législateur sur un contentieux qui connaît ces derniers temps un essor particulier qui empoisonne la vie des juridictions, en particulier en Île-de-France, et sur lequel il est possible et il convient d'agir avant que le problème ne se généralise davantage : le contentieux des référés tendant à obtenir un rendez-vous en préfecture pour le dépôt de demande de titre de séjour ou visant à obtenir la délivrance d'un récépissé, notamment après dépôt d'un dossier de demande sur la plateforme dématérialisée ANEF (administration numérique des étrangers en France).

La juridiction administrative n'a pas vocation à devenir le secrétariat des préfectures. Ces contentieux sont par ailleurs évitables : à Cergy-Pontoise, ces référés concernent à 90% la préfecture des Hauts-de-Seine et seulement à 10% la préfecture du Val-d'Oise. Outre le très faible intérêt de ces dossiers, qui surchargent inutilement en particulier les présidents de chambre dans les tribunaux administratifs, ces dossiers ont un coût financier considérable. En fourchette basse, nous avons calculé que ces dossiers pouvaient être évalués à minimum 500 euros l'unité (en comptant le temps de travail magistrat et greffe et l'aide juridictionnelle, ainsi que le temps d'instruction du bureau d'aide juridictionnelle) et à plus de 1 500 euros en fourchette haute (en ajoutant des frais irrépétibles et une défense de l'administration), soit au minimum un million d'euros pour les seuls référés traités à Montreuil en 2022.

La Cour des comptes a publié fin septembre 2024 un rapport sur les dépenses de contentieux du ministère de l'intérieur¹ : le volume de requêtes ayant trait à la situation des personnes de nationalité étrangère a connu une augmentation forte et continue, 118 885 en 2022 (+ 44 % entre 2015 et 2022) ce qui a nécessairement un impact sur les juridictions administratives. Il est par ailleurs souligné par la Cour que « *Certains litiges tiennent plus aux modalités de la relation avec le service public qu'à la contestation du fond de la décision prise par l'administration* » et sont évitables. Cette situation expose l'Etat à payer des frais irrépétibles mais aussi des astreintes. Parmi les dépenses de contentieux, celles relatives au contentieux des personnes de nationalité étrangère présentent la plus forte dynamique (+ 135 % entre 2015 et 2023). En 2023, leur montant atteint 33,9 M€, soit une hausse de 64 % par rapport à 2022. En outre, en 2022, le coût de l'aide juridictionnelle en matière d'étrangers était évalué à 30 M€ par an. Ces contentieux évitables sont en partie responsables de ces coûts, en constante hausse, et ont nécessairement un impact sur les juridictions administratives qui elles aussi en subissent les effets.

Le SJA appelle enfin 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.

*

¹ florian.augas@assemblee-nationale.fr

² *Le contentieux a plus que doublé depuis 2000, passant de 113 000 requêtes cette année-là à 250 000 en 2023.*

³ *Décret n° 2024-733 du 5 juillet 2024 relatif au tribunal et au contentieux du stationnement payant*