



24 octobre 2022

Projet de loi de finances 2023
Avis juridictions administratives et juridictions financières
 (Questionnaire indicatif du rapporteur pour avis)

AUDITIONS DES SYNDICATS DE MAGISTRATS ADMINISTRATIFS

COMMISSION

DES

LOIS

CONTRIBUTION DU SJA, 26 OCTOBRE 2022

- Les moyens alloués dans le PLF 2023 et annoncés pour les années à venir vous semblent-ils suffisants pour assurer dans, de bonnes conditions, les missions des juridictions administratives, notamment en termes de ressources humaines (25 magistrats destinés à renforcer les moyens humains des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et 15 créations d'emplois d'agents de greffe inscrits en PLF 2023 et annoncés chaque année jusqu'en 2027) ?

Nous saluons ces créations de postes qui sont indispensables au regard de la situation des juridictions administratives. Pour autant elles nous paraissent bien insuffisantes. L'état inquiétant des stocks des juridictions (en hausse devant les tribunaux administratifs) et les augmentations du nombre des départs en mobilité ou en détachement couplés à l'absence de perspective de ralentissement du contentieux (sur les dix dernières années, soit entre le 1er semestre 2013 et le 1er semestre 2022, les entrées ont augmenté de 40 %), notamment en matière de droit des étrangers et d'aide sociale (au sens large), requiert un renfort en personnel, sauf à ce que le Parlement accepte de voir les indicateurs se dégrader, notamment le délai de traitement des affaires ordinaires. Ce renfort en personnel doit concerner les magistrat(e)s et ne pas porter seulement sur le personnel de greffe et d'aide à la décision.

Le seul moyen d'éviter la dégradation inévitable des indicateurs reste le recrutement de magistrat(e)s supplémentaires : aujourd'hui la totalité des TA de métropole sont sous-dimensionnés, les juridictions d'outre-mer sont également pour certaines dans des situations difficiles. Au vu de ce constat, une certaine de postes de magistrat(e)s supplémentaires au grade de conseiller / premier conseiller sont nécessaires à très court terme, indépendamment des postes susceptibles d'être vacants du fait de départs en mobilité.

Dans le même temps, un renforcement de l'encadrement est nécessaire : 50 postes de président(e)s devraient ainsi être créés pour permettre de créer des chambres supplémentaires et de renforcer l'encadrement des grandes juridictions (présidence de pôles urgences et médiation, présidences de



commissions administratives et des bureaux d'aide juridictionnelle) et des petites juridictions (notamment dans les TA à deux chambres où la création d'un poste de président(e) supplémentaire permettra de décharger le chef ou la cheffe de juridiction de la présidence d'une chambre).

- Comment voyez-vous l'avenir de votre corps à la suite de la réforme de la Haute fonction publique ? Quelle est votre analyse des actions prises par le gestionnaire pour maintenir son attractivité ? Quelles sont les principales difficultés à venir selon vous ? Existe-t-il un recrutement suffisant au regard des départs à la retraite ?

Sur les effectifs, même si nous n'avons encore que peu de recul sur les effets à long terme de la réforme, nous avons une triple inquiétude sur les impacts de la double mobilité sur les effectifs, l'attractivité du corps et les perspectives de carrière.

S'agissant des effectifs, l'année 2021 a déjà été marquée par une augmentation des départs en mobilité, attribuée à l'anticipation par les magistrats de l'obligation de double mobilité instaurée par la réforme de la haute fonction publique et de la suppression de la possibilité d'être dispensé de cette mobilité par une affectation en CAA, associés à un discours du gestionnaire promouvant déjà la double mobilité et dévalorisant les mobilités non managériales pour l'accès au grade de président. Certaines juridictions comptaient un effectif tellement réduit de magistrats qu'elles ne pouvaient plus assurer de manière normale le fonctionnement des chambres collégiales. Un recrutement complémentaire est d'ailleurs intervenu en urgence en 2022 afin de combler les vacances de postes et de permettre aux juridictions de fonctionner.

Quant au nombre de recrutements au regard des départs à la retraite : la DRH du CE est en difficulté pour fournir des chiffres fiables sur les départs à la retraite, qui dépendent de l'âge mais aussi des souhaits des intéressés.

La lecture des bilans sociaux enseigne toutefois que ce chiffre est très variable selon les années et difficile à prévoir ; aucune prévision statistique n'est toutefois prévue à notre connaissance, la DRH préférant faire une gestion annuelle et individualisée des effectifs de la JA qu'une gestion prévisionnelle.

Années	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Départ à la retraite sur demande	20	10	11	28	17	22	16	21	6	28	25
Départ à la retraite par limite d'âge	1	6	9	10	6	11	12	3	12	3	4
Retraite pour invalidité	-	-	-	-	-	-	-	-	3	1	0
Fin de maintien en surnombre	2	1	3	5	5	12	0	1	0	4	6



Cette situation combinée à d'autres préoccupations du SJA concernant la gestion des effectifs l'a conduit à mettre ce sujet à l'ordre du jour du dialogue social trimestriel avec le Conseil d'Etat (notre contribution complète est disponible [ICI](#))

S'agissant de l'attractivité du corps, deux sujets nous paraissent devoir être évoqués : celui de la rémunération et celui du décret dit corps comparables.

En ce qui concerne la **rémunération**, une revalorisation indemnitaire qui était une nécessité bien avant la réforme, est intervenue.

Le régime indemnitaire des magistrats administratifs est composé d'une part fonctionnelle (fixe) et d'une part individuelle (variable). Le SJA est opposé à la rémunération dite « au mérite » des magistrats : ce type de rémunération est de nature à porter atteinte à l'indépendance qui est nécessaire à l'exercice de leurs fonctions, d'avoir des effets contre-productifs en termes de motivation et de dégrader la qualité du service public rendu. Il a donc revendiqué à titre principal la suppression de cette part individuelle. Cette revendication n'a pas été suivie d'effet, mais la revendication subsidiaire du SJA a été en revanche entendue : ne pas augmenter la part relative de la rémunération variable. La répartition actuelle entre part fixe et part variable a donc été conservée : pour chaque grade et chaque échelon la part individuelle représente environ 25 % de la rémunération indemnitaire et la part fixe 75 %.

La revalorisation indemnitaire, intervenue par arrêté du 22 avril 2022, ne bénéficie pas de manière équivalente à tous les grades : le grade de conseiller, qui était en net décrochage par rapport au premier grade des administrateurs de l'État a été davantage revalorisé, le grade de président a quant à lui été, relativement, moins favorisé.

À ce stade aucune revalorisation indiciaire, que nous appelons pourtant de nos vœux depuis de nombreuses années, n'est intervenue. Le précédent Premier ministre avait pris des engagements en ce sens, mais ils n'ont pas encore été concrétisés.

Nous espérons que le chantier de refonte de la grille indiciaire des administrateurs de l'État, actuellement en cours, permettra d'engager des travaux de revalorisation et de rééchelonnement pour les magistrats administratifs. Ce chantier est indispensable à la réussite de la réforme de la haute fonction publique. Si la rémunération des magistrats administratifs n'est pas équivalente à celle proposée aux autres corps de sortie de l'INSP, le corps souffrira d'un manque d'attractivité et les départs massifs en mobilité seront suivis de nombreuses intégrations dans les corps d'accueil, ce qui fragilisera encore la situation des juridictions administratives.

En ce qui concerne **l'accès aux fonctions d'auditeur au Conseil d'Etat et à la**



Cour des comptes, l'exclusion des magistrats administratifs du décret dit « corps comparables »¹ a été extrêmement mal perçue par les collègues (véritable camouflet) et relayée par les chef(fes) de juridiction. Elle est par ailleurs de nature à nuire à l'attractivité du corps, en particulier en sortie d'INSP, les perspectives de carrière étant plus limitées que celles offertes aux administrateurs de l'Etat. Nous demandons une modification de ce décret, que nous avons également contesté par un recours contentieux, toujours pendant actuellement, afin que les corps juridictionnels soient inclus dans ce décret qui liste les corps de niveau équivalent à celui des administrateurs de l'Etat pour l'accès aux fonctions d'auditeur.

S'agissant des perspectives de carrière, la double mobilité, entendue comme une obligation de mobilité à chacun des deux premiers grades pour accéder au grade supérieur, paraît problématique au SJA à plusieurs titres, et principalement en ce qu'elle concerne le passage du grade de conseiller au grade de premier conseiller. Le SJA ne se prononce pas contre la mobilité en général, qui peut être source d'enrichissement de la carrière de chacun comme de l'ensemble de la justice administrative, mais estime que les règles mises en place dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique sont trop rigides et risquent de nuire au bon déroulement de la carrière de nombreux magistrats.

La disparition de la dispense de mobilité pour les magistrat(e)s ayant exercé trois années en cour administrative d'appel apparaît par exemple problématique à deux titres. En premier lieu, elle constituait une alternative pour les magistrates et magistrats exerçant en dehors de l'Ile-de-France, compte tenu de la faiblesse des débouchés en région. Le corps des magistrats administratifs est en effet très déconcentré : près de 70 % des membres du corps sont affectés dans des juridictions situées hors de l'Ile-de-France. A cet égard, l'assouplissement des incompatibilités par l'ordonnance, qui était réclamée depuis de nombreuses années compte tenu de leur caractère extrêmement strict, ne permettra pas d'offrir à l'ensemble des magistrat(e)s concerné(e)s des perspectives de mobilité et encore moins de double mobilité en région. En second lieu, les jeunes collègues comme les collègues plus expérimentés prétendant accéder au grade de président peuvent légitimement souhaiter diversifier leur expérience juridictionnelle par la pratique de l'appel, laquelle constitue un enrichissement qu'il est impossible de trouver à l'extérieur du corps. Le maintien d'une justice administrative de qualité passe aussi par la mobilité interne, compte tenu de la spécificité et la haute technicité des fonctions juridictionnelles, a fortiori, pour les magistrats qui justifient antérieurement à leur entrée dans le corps d'une expérience administrative.

¹ 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'Etat et à la Cour des comptes



Le SJA demeure opposé à l'obligation de double mobilité et sollicite l'abrogation des points 23° et 24° de l'article 7 de l'ordonnance. À titre subsidiaire, il pourrait trouver une certaine logique à ce que la double mobilité ne soit imposée que pour l'accès au grade sommital du corps (grade de président), seul grade du corps des magistrats administratifs auxquels des responsabilités d'encadrement sont attachées. Il pourrait par exemple être exigé, dans la partie législative du code de justice administrative, des prétendants à des postes de vice-présidents en tribunal administratif, qu'ils aient effectué tant une mobilité fonctionnelle qu'une mobilité géographique, comme c'est au demeurant le cas pour les magistrats judiciaires, plutôt qu'une mobilité au grade de conseiller qui n'a pas de sens et une mobilité au grade de premier conseiller qui existe déjà.

En tout état de cause, si cette obligation devait être maintenue, les possibilités de mobilité devraient être les plus larges possibles, afin d'offrir des débouchés adaptés, en quantité et en qualité (secteur privé, tiers secteur, avocature etc.).

Nous avons présenté un certain nombre de demandes au Conseil d'Etat et aux cabinets ministériels en lien avec la mise en œuvre de cette réforme : une présentation complète est disponible [ici](#).

- Quelle est votre appréciation des conclusions du rapport du groupe de travail sur l'avenir des greffes ? Partagez-vous le constat selon lequel « un travail d'harmonisation des effectifs de greffe entre les juridictions est indispensable » ? Quelles devraient être les fonctions à valoriser à l'avenir chez les agents de greffe ?

Les travaux sur l'avenir des métiers des greffes étaient indispensables tant ces métiers ont évolué. Globalement, le rapport du groupe de travail est très satisfaisant.

Dans le contexte d'une dématérialisation accrue du travail en juridiction et des relations de travail, le SJA est inquiet quant à la diminution des effectifs de greffe, si elle ne s'accompagne pas d'une montée en compétences et en polyvalence

L'harmonisation des effectifs de greffe dans l'objectif d'une répartition plus égalitaire des effectifs de greffe est respectable, mais il a ses limites : l'effectif de greffe est dépendant de la taille de la juridiction, de ses modalités d'organisation, des types de contentieux qu'elle reçoit, et à la marge des compétences de chacun et chacune. La mutualisation des fonctions support entre juridictions qui est proposée par le rapport est une bonne idée mais elle ne peut concerner indistinctement toutes les fonctions : certaines fonctions support de proximité demeurent nécessaires, par exemple le correspondant informatique.

Selon nous, les fonctions à valoriser à l'avenir sont les fonctions d'aide au tri et à l'instruction ainsi que celles d'aide à la décision. Le rôle des agents(e)s de



greffe dans les relations avec les parties, la tenue de l'audience et la bonne tenue des dossiers contentieux doit également être préservé.

- *Le nombre d'ordonnances rendues par les cours administratives d'appel a atteint 40 % en 2021. Quelle est votre analyse de ce taux qui a plus que triplé depuis 2016 ? De manière générale, quel contrôle qualitatif est exercé sur les ordonnances rendues au titre de l'article R. 222-1 du code de justice administrative, compte tenu de la montée en puissance du rôle des pôles d'aide à la décision*

De manière générale, le SJA est opposé au développement excessif du règlement des affaires par ordonnance, et favorable au maintien de la collégialité et d'un traitement des affaires après une véritable instruction.

Si la sortie de certaines affaires par ordonnance se justifie, il serait étonnant que la proportion d'affaires « manifestement mal fondées » ait triplé en 6 ans. Ces chiffres sont sans doute à mettre en perspective, d'une part, avec l'augmentation des requêtes en appel et notamment de la part, dans les entrées, du contentieux des étrangers et, d'autre part, avec la pratique, extrêmement contestable, d'objectifs fixés en matière de sortie de dossiers par ordonnance.

Nous y voyons un risque de justice à deux vitesses, au prétexte de matières (contentieux des étrangers, contentieux sociaux) considérées comme plus simples alors qu'elles ne le sont pas toujours (cf. le nombre de décisions du CE fichées en ces matières) et que ce sont souvent des contentieux de publics éloignés du droit et de la procédure contentieuse.

Les ordonnances R. 222-1 mêmes préparées par l'aide à la décision sont signées par un magistrat, qui a en général le grade de président (c'est toujours le cas pour le rejet des requêtes d'appel comme étant manifestement mal fondées). C'est avant tout et comme pour l'ensemble des dossiers traités par l'aide à la décision sur les magistrats qui signent que repose le contrôle qualitatif des projets d'ordonnance et particulièrement du bien-fondé d'un rejet de la requête d'appel comme étant manifestement mal fondée.

Le contrôle des ordonnances repose ensuite sur le juge d'appel pour les ordonnances rendues en première instance et, pour les ordonnances rendues en appel, sur le Conseil d'Etat qui peut être saisi par la voie d'un pourvoi en cassation. Compte tenu de la pression statistique, cela peut conduire à valider des dossiers « limites » et à des cas d'instruction accélérée assez inquiétants (cf. CE, 31 décembre 2020 n° 431799, CE, 10 juin 2020 n° 427806)

- *Quels sont les contentieux qui posent le plus de difficultés aux magistrats administratifs ? Anticipez-vous une amélioration au cours des prochaines années ?*

Il est difficile de répondre à cette question car il peut y avoir des contentieux difficiles en toute matière ; les contentieux réputés comporter une grande



part de contentieux complexes sont les marchés publics, l'urbanisme, l'environnement, la responsabilité hospitalière etc.

Nous n'anticipons d'amélioration au cours des prochaines années compte tenu des évolutions législatives (procédures dérogatoires, délais de jugement contraints, encadrement des pouvoirs du juge), jurisprudentielles (Danthony, Eden, CFDT Finances, REP dynamique...) et procédurales permanentes mais aussi de la hausse structurelle des entrées.

S'agissant de la charge de travail des magistrat(e)s, le baromètre social dont les résultats ont été publiés à l'automne 2021 a révélé que la charge de travail excessive constitue un facteur de démotivation très important (70 % en 2021 contre 66,5 % en 2017). Près de deux tiers des magistrat(e)s ont estimé que leur charge de travail n'était pas compatible avec leur temps de travail, et sont insatisfaits de l'équilibre vie privée / vie professionnelle. Plus de la moitié des magistrat(e)s ont déclaré être « souvent » ou « très régulièrement » stressé(e)s par leur travail et près de la moitié des magistrat(e)s qu'ils étaient « épuisé(e)s ».

Le SJA, très attaché à ce sujet, a lancé en 2022 un [plan interne](#) à destination des magistrats administratifs afin de les sensibiliser sur le caractère le cas échéant excessif de leur charge de travail. Par ailleurs, le gestionnaire, qui a commencé à prendre conscience de la souffrance des magistrat(e)s à la suite du dernier baromètre social et des dangers qu'elle recèle, a constitué un groupe de travail au sein du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel sur la charge de travail : il a débuté ses travaux en septembre dernier.

- Comment le Conseil d'Etat gère-t-il son programme informatique de refonte du parc applicatif existant du domaine contentieux ? Etes-vous associés à cette refonte ? En espérez-vous des gains en termes d'organisation ? de temps ? Lesquels ?

Le chantier du portail contentieux est en cours et se construit par briques. Le déploiement de la fiche navette dématérialisée en 2020, qui permet des échanges entre greffe et magistrat(e)s sur l'instruction des dossiers, est plutôt un succès sur le plan technique même cette fiche navette réduit encore davantage les interactions physiques et les relations humaines. Elle permet un gain de temps en termes d'instruction mais peut engendrer toutefois une perte de temps et une perturbation du temps de travail des magistrat(e)s comme du greffe (réception de mails intempestifs, difficulté à signaler les vraies urgences etc. compte tenu des réglages très basiques de l'outil en particulier pour les notifications).

Les utilisateurs sont associés dans le cadre d'un club utilisation et un groupe de travail sur le portail contentieux vient d'être constitué. Les organisations syndicales seront associées à la réflexion.

De manière générale, nous pouvons espérer qu'à terme, si l'outil fonctionne bien, il génèrera des gains de temps et d'organisation pour l'instruction et le travail sur dossier. Nous craignons toutefois que ce portail conduise encore



davantage à transférer une partie du travail qui incombe au greffe aux magistrat(e)s en particulier pour l'instruction des dossiers et qu'à terme, les agent(e)s de greffe soient remplacés par des « boutons » sur lesquels les magistrat(e)s cliqueront pour lancer par exemple des mesures d'instruction ou des avis d'audience.

- Pensez-vous que le nouveau système d'information décisionnel (SID) pourrait permettre la mise en place d'indicateurs de performance plus qualitatifs ? L'estimez-vous nécessaire ? Par exemple, pour mettre en lumière le nombre d'affaires jugées en collégiale, pour suivre le délai moyen de jugement hors ordonnances ou référés ou pour affiner le nombre d'affaires réglées par magistrat ou agent de greffe ?

Ces chiffres existent déjà, nous ne sommes pas informés d'évolutions particulières via le SID.

Nous espérons que le chantier de la charge de travail mené dans le cadre du CSTA permettra de trouver et mettre en place des indicateurs tant sur la quantité que sur la qualité du travail fourni, ce qui implique quasiment de raisonner contentieux par contentieux et de tenir compte notamment des spécificités de chaque juridiction.

Le SJA a également le souci de mieux refléter le travail fourni par les magistrats que ce soit sur le plan des sorties de dossiers ou du décompte des délais de jugement, particulièrement pour les affaires avec jugement avant-dire-droit (expertise en marchés ou responsabilité hospitalière, régularisation en urbanisme ou environnement) ou jugement partiel (en juge unique mais avec renvoi d'une partie du dossier en formation collégiale comme cela peut être le cas pour le contentieux des étrangers) : le double travail réalisé n'est pas comptabilisé et le délai de jugement est apprécié globalement. Le CE a promis une modification de l'outil mais en prévoyant un enregistrement du jugement ; le SJA souhaiterait plutôt qu'un nouveau numéro soit attribué à partir du moment où le dossier est jugé une première fois : lorsqu'il revient, le dossier a évolué et doit être à nouveau instruit et traité, un nouveau numéro devrait être attribué pour comptabiliser le double travail et un nouveau délai de jugement.

Nous souhaitons, pour finir, appeler votre attention sur le nouveau régime contentieux prévu par les textes « énergies renouvelables » en matière d'autorisations environnementales (cf. sur ce point le [compte rendu du CSTA du 8 septembre 2022](#)) ; ainsi que sur nos propositions et alertes s'agissant de la réforme du contentieux des étrangers (contribution en pièce jointe).