
COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Samedi 1^{er} octobre 2022

**Questionnaire de M. le rapporteur spécial Daniel Labaronne
à l'attention du Syndicat de la juridiction administrative**

Objet : audition dans la perspective de l'examen du projet de loi de finances pour 2023

1. Quel bilan faites-vous de l'activité du Syndicat de la juridiction administrative en 2022 ?
Quelles sont vos priorités pour 2023 ?

L'activité pour 2022 est soutenue.

Le SJA est d'abord mobilisé par la mise en œuvre de la réforme de la haute fonction publique et en particulier la revalorisation de la rémunération des membres du corps afin de préserver son attractivité (cf. ci-dessous).

La réforme de la haute fonction publique a remis en avant le besoin exprimé par de nombreux magistrats et de nombreuses magistrates de renforcer la solennité de l'acte de juger. Des travaux ont été menés au sein d'un groupe de travail et ont conduit à la mise en place d'audiences d'installation pour les magistrat(e)s rejoignant une nouvelle juridiction (primo-affectations, mutations, promotion, réintégration). Une prestation de serment commune pour les trois niveaux de juridiction a également été préconisée, le SJA y est favorable : un vecteur législatif est toutefois nécessaire.

La charge de travail constitue un sujet de préoccupation important, confirmé par les résultats du baromètre social organisé en 2021 : un groupe de travail a été constitué au sein du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Il a débuté ses travaux en septembre. En parallèle, le SJA a élaboré un plan de sensibilisation en plusieurs épisodes.

Le SJA est également mobilisé en faveur de l'égalité professionnelle femmes-hommes. Un protocole a été signé en juillet 2021 et plusieurs mesures et outils ont été mis en place par le Conseil d'Etat après consultation des organisations syndicales en 2022. Le SJA a également développé ses propres actions de sensibilisation : journée de lutte contre les violences faites aux femmes ; journée de lutte contre le sexisme, journée des droits des femmes (chiffres clés et actions à mener) ; bande dessinée pour le premier anniversaire du protocole à partir de cas vécus. La formation en interne des membres du syndicat (conseil syndical et délégués locaux) est prévue en novembre prochain.

Ces trois sujets ont été le thème du colloque organisé par le SJA le 30 septembre dernier pour son 50^{ème} anniversaire. Trois tables rondes ont été réunies dans une perspective pluridisciplinaire afin d'associer des magistrats administratifs, des sociologues, des professeur(e)s de droit et des représentant(e)s d'autres professions (juges financiers, judiciaires et avocats, représentante des réseaux égalité professionnelle) : « Réforme de la haute fonction publique : l'identité du juge en question » ; « Qualité du service public : être magistrat à l'heure de la performance statistique », « Egalité professionnelle dans la magistrature administrative : sujet tabou ? ».

L'année 2022 étant plus propice que les années 2020 et 2021, le SJA a repris sa tournée des juridictions afin d'aller au contact des collègues éprouvé(e)s par la crise sanitaire et alors que le baromètre social a fait état d'un véritable malaise dans les juridictions administratives (les magistrat(e)s sont épuisé(e)s et les arrêts maladie augmentent) : on note une forte baisse dans la motivation au travail, qui diminue de 8 points (70 % contre 78 % en 2017). Parmi les facteurs de démotivation, les magistrat(e)s sont de plus en plus confronté(e)s à l'impossibilité de concilier vie personnelle et vie professionnelle en raison d'une charge de travail incompatible avec le temps de travail, des horaires de travail insatisfaisants et un fort niveau de stress : 54% des magistrat(e)s sont « souvent » ou « très régulièrement » stressé(e)s par leur travail, seuls 36 % des magistrat(e)s estiment que leur charge de travail est compatible avec leur temps de travail (alors que le chiffre était d'environ 40 % en 2017, ce qui était déjà alarmant), 45 % des magistrats se disent « épuisé(e)s ». Enfin, 70 % des magistrat(e)s peu ou pas motivé(e)s indiquent une charge de travail excessive (+3,5 points par rapport à 2017).

Pour 2023, les priorités se situent dans la lignée de celles définies en 2022 et en particulier :

- Préservation de l'attractivité du corps : accompagnement de la mobilité, revalorisation et rééchelonnement indiciaires, maintien des recrutements en sortie d'INSP ; mise en œuvre des nouvelles orientations pour la promotion au grade de président et développement des perspectives de carrières ;
- Mise en place d'une véritable politique de gestion prévisionnelle et fluide des effectifs ;
- Réforme du contentieux des étrangers ;
- Travaux du groupe de travail sur la charge de travail ; définition et suivi du plan d'action ;
- Suivi de la mise en œuvre du protocole égalité professionnelle et plan handicap ;
- Mise à jour du guide du SJA « Magistrats administratifs : vos droits » et poursuite des visites de juridiction.

2. 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 2022 ? Sur quelles difficultés rencontrées souhaiteriez-vous appeler l'attention du rapporteur spécial ?

S'agissant de l'activité du Conseil d'Etat, le SJA ne dispose pas encore de données consolidées pour l'année 2022.

S'agissant de la CNDA, les derniers chiffres datent de juin 2022. Ils permettent de constater une augmentation de + 15 % des entrées par rapport à la même période l'année précédente et de 13 % des sorties, ce qui permet d'atteindre un taux de couverture de 98 %. Le stock de dossiers est de 32 196. Fin juin 2022, 32 722 dossiers étaient sortis.

Pour mémoire sur l'année 2021 la CNDA avait rendu 68 403 décisions et 66 464 au cours de l'année 2019. Les données concernant l'année 2020 (42 025 sorties) ne sont pas pertinentes en raison de la crise sanitaire. Au vu de ces éléments, l'année 2022 devrait encore être une année historiquement haute pour l'activité de la CNDA, quoique sans doute en léger recul par rapport à 2021, tant en ce qui concerne le nombre de dossiers enregistrés que le nombre de dossiers jugés.

En ce qui concerne les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, le bilan statistique au premier semestre 2022, confirme la reprise de l'activité contentieuse constatée en 2021 après une année 2020 perturbée par la crise sanitaire.

La situation diffère entre les tribunaux et les cours administratives d'appel. Sur le premier semestre 2022, les entrées ont légèrement augmenté (+ 1,6 % en données brutes et + 1,7 % en données nettes, séries exclues) devant les tribunaux administratifs, et confirment la tendance structurellement haussière du contentieux administratif, que l'année 2020 n'a que temporairement interrompue.

Devant les cours administratives d'appel, les entrées ont baissé, par l'effet décalé de la baisse observée en 2020 devant les TA, de 11 % environ.

Les sorties ont, en parallèle, augmenté devant les TA (+ 2,8 % en données brutes et + 2,2 % en données nettes) et baissé devant les CAA (- 4 % environ), tout en se maintenant à un étiage très élevé, puisque l'année 2021 avait été spectaculairement plus productive que 2020. Les sorties sont supérieures aux entrées en TA, mais pas suffisamment pour empêcher un accroissement des stocks (+ 3,4 % en données brutes et + 4 % en données nettes), qui atteignent des niveaux jamais connus depuis plus de dix ans. Une réduction des stocks est constatée en CAA (- 3,6 % en données brutes et - 4,6 % en données nettes), au bénéfice de la forte baisse des entrées.

Les taux de couverture (affaires traitées / affaires enregistrées) sont repassés au-dessus de la barre de 100 % en TA, mais recouvrent des disparités importantes selon les juridictions, certaines dépassant 110 % quand d'autres n'excèdent pas 90 %. Cela peut s'expliquer par différentes raisons (structure du contentieux, nombre de magistrat(e)s, ...). En CAA, les taux de couverture se sont mécaniquement fortement améliorés, avec une moyenne de

106 %. Le vieillissement des stocks a été légèrement contenu : pour les tribunaux administratifs, la part des dossiers de plus de deux ans est passée de 9,7 % à 9,5 % entre 2021 et 2022, alors qu'elle était de 9 % en 2020 et de 7 % en 2019. Pour les cours administratives d'appel, cette part se situe à 5,1 %, soit moins que 2021 (5,4 %), mais largement au-dessus des niveaux connus il y a peu de 3,7 % en 2020 et 3,1 % en 2019.

La matière ayant donné lieu aux plus fortes augmentations entre le premier semestre 2021 et le même semestre de 2022 devant les TA est le contentieux des étrangers (+ 9 %). Ce contentieux représente désormais en moyenne 45 % des entrées devant les tribunaux (42 % en 2021) et 55 % devant les cours administratives, même si cette moyenne recouvre des réalités disparates selon les juridictions. On note une légère augmentation du contentieux de l'urbanisme et de l'environnement. Devant les CAA, les contentieux sociaux ont très fortement augmenté (+50 %).

Le bilan statistique du premier semestre 2022 révèle une tendance constatée devant les TA : la très forte hausse des référés mesures utiles, qui a pris des proportions inquiétantes dans plusieurs juridictions : + 90 % tous tribunaux confondus, mais certains TA franciliens et ultramarins enregistrent des hausses largement supérieures au doublement.

L'attention du rapporteur spécial peut être appelée sur deux points :

- Le contentieux des étrangers est devenu ubuesque du fait de la multiplication des procédures dérogatoires que rien ne justifie : le SJA a rédigé un livre blanc sur le sujet et milite pour une simplification drastique des procédures contentieuses (2 délais de recours et 2 délais de jugement contre 6 actuellement). Par ailleurs, la défaillance des moyens de certaines préfectures a conduit à une explosion des référés mesures utiles pour obtenir des rendez-vous en préfecture (cf. TA de Montreuil, TA de Lyon) ; des juges étant littéralement mobilisés pour assurer le secrétariat des préfectures. D'autres tribunaux sont mobilisés pour des problématiques d'exécution des décisions de justice, la préfecture ne respectant pas les injonctions prononcées par le juge. Tout ceci mobilise des moyens humains dans les juridictions au détriment du traitement des autres dossiers.
- La réforme de la haute fonction publique a été anticipée, du fait notamment d'un discours « pro-mobilité en administration » tenu par le gestionnaire pour l'accès au grade de président. Elle a conduit à de nombreux départs en mobilité, ce qui n'a pas manqué de déstabiliser le fonctionnement de plusieurs juridictions et a conduit à des recrutements en catastrophe pour « boucher les trous » avec des conditions de formation qui risquent d'être dégradées (formation des nouveaux magistrats en cours). Ces départs doivent être anticipés et justifient d'autant plus que des moyens humains supplémentaires soient alloués aux juridictions administratives.

S'agissant de la CCSP, l'augmentation du contentieux anticipée pendant l'année 2021 s'est confirmée et devrait se poursuivre en 2022 (du fait du durcissement du régime de stationnement dans plusieurs grandes villes notamment à Paris et de l'abrogation des dispositions prévoyant comme condition de recevabilité l'obligation de paiement préalable du forfait post-stationnement) : 158 709 requêtes ont été enregistrées en 2021 contre 61 818 en 2020 et 120 243 en 2019. Les sorties 2021 sont en augmentation par rapport à

2020 : environ 90 000 sorties dont 50 000 décisions (+ 55% par rapport à 2020) et 40 000 renoncements à action. Les dernières projections sur 2022 laissent envisager la réception de 170 000 requêtes cette année, avec environ 100 000 décisions ce qui va contribuer à augmenter le stock à juger. Par ailleurs la prévision des requêtes ne tient pas compte des nouvelles réglementations locales (stationnement payant des 2 roues à Paris).

3. Quel regard portez-vous sur l'évolution prévue des moyens budgétaires et humains du programme 165 en 2023 ? De votre point de vue, ces moyens seront-ils adéquats aux besoins respectifs 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 ?

Le PLF prévoit une augmentation du nombre d'ETPT sur le périmètre de + 41, dont 25 postes de magistrat pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Si le SJA a également relevé avec intérêt une augmentation du nombre de postes ouverts au concours (48 postes pour le concours 2022 contre 38 l'année dernière), cela ne suffira pas à permettre aux TA et aux CAA de faire face à l'afflux contentieux.

Le Gouvernement propose au Parlement d'adopter un budget qui reste de notre point de vue, en-deçà des besoins s'agissant des magistrat(e)s comme des agent(e)s de greffe. L'état inquiétant des stocks des juridictions et les augmentations du nombre des départs en mobilité ou en détachement (cf. question 4) couplés à l'absence de perspective de ralentissement du contentieux, 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 centaine de postes de magistrat(e)s supplémentaires au grade de conseiller / premier conseiller sont nécessaires, indépendamment des postes susceptibles d'être vacants du fait de départ en mobilité. Dans le même temps, un renforcement de l'encadrement est nécessaire : 50 postes de président(e) 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) et des petites juridictions (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).

150 postes en TA, sur la base du nombre moyen de dossiers par magistrat issu du rapport d'activité (280) ; cela fait 42000 sorties supplémentaires par an.

4. Quel regard portez-vous sur la mise en œuvre de la réforme de la haute fonction publique et ses implications pour la juridiction administrative, notamment en termes de moyens budgétaires et humains ?

Le SJA souhaite rappeler qu'il revendique, outre la création d'un véritable statut constitutionnel de la juridiction administrative, la création d'un corps unique de magistrats administratifs de la première instance à la cassation, qui serait régi par une loi organique. Il estime que dans cette perspective, et alors que la connaissance des juridictions du fond constitue un préalable naturel et pertinent à l'exercice de fonctions contentieuses au Conseil d'État, les magistrats administratifs devraient constituer, à tous les stades de la carrière, le vivier naturel de recrutement des membres du Conseil d'État. Dès lors, la réforme qui crée un statut d'emploi d'auditeur et prévoit un recrutement des auditeurs principalement parmi les administrateurs de l'État, ou parmi des corps de « niveau comparable » dont les magistrats administratifs et financiers sont exclus, va à l'encontre de ces objectifs. La réforme aurait dû au contraire être l'occasion de procéder à une rationalisation des carrières au sein des juridictions administratives avec la création d'un corps unique, à l'image de ce qui existe pour les magistrats judiciaires.

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.

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.

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,

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

a fortiori, pour les magistrats qui justifient antérieurement à leur entrée dans le corps d'une expérience administrative.

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.).

Cette réforme entraîne déjà une désorganisation des juridictions et *in fine* une dégradation du service public de la justice. Les départs rapides et plus nombreux de collègues ne sont pas compensés par des arrivées immédiates de nature à compenser ces départs en termes de sortie de dossiers notamment parce qu'il y a une formation réglementaire et indispensable et que l'exercice de nos fonctions nécessite une montée en puissance. De plus, en dépit de la revalorisation indemnitaire obtenue, qui vise seulement à rattraper partiellement un décrochage en termes de rémunération du corps des magistrats administratifs par rapport aux autres corps de la haute fonction publique afin d'éviter de creuser l'écart, nous craignons, si un rattrapage total n'est pas opéré sur le volet indiciaire, une désaffectation pour les juridictions administratives de la part des corps de niveau équivalent et des difficultés accrues de recrutement. A l'heure actuelle et après la réforme, un(e) magistrat(e) en début de carrière gagne 3 120 euros par mois, hors prime de fin d'année.

Nous sollicitons au vu de l'ensemble de ces éléments que les volumes de recrutements issus de l'INSP et du concours spécial soient très fortement augmentés, et qu'une hausse de la rémunération indiciaire des magistrats administratifs soit prévue, conformément aux annonces de l'ancien Premier ministre.

5. Plus généralement, quelles remarques vous paraît appeler l'organisation actuelle de la justice administrative ?

L'attention de M. le rapporteur spécial peut être à nouveau appelée sur la fragilité des fondements constitutionnels garantissant l'existence et l'indépendance de la juridiction administrative. De manière exceptionnelle par rapport aux autres États européens dotés d'un ordre juridictionnel administratif distinct, l'indépendance et le domaine de compétence du juge administratif français ne sont définis que par les deux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République identifiés par le Conseil constitutionnel. Or, ce défaut d'inscription de la juridiction administrative dans la lettre même de la Constitution ne permet pas de garantir avec une sûreté suffisante, pour l'avenir, ses conditions d'existence.

La détermination du statut des magistrats par la loi ordinaire, qui emporte comme conséquences, d'une part, que les garanties essentielles attachées au statut de magistrat, comme l'inamovibilité, ne sont énoncées que par des dispositions législatives ordinaires et, d'autre part, que les magistrats administratifs relèvent pour le surplus du statut général de la fonction publique voire même, pour certains aspects statutaires en lien direct avec l'indépendance du juge, tels que son évaluation et la détermination de sa rémunération, du simple pouvoir réglementaire, là encore par exception à la quasi-totalité des magistratures administratives européennes, est également problématique.

C'est pourquoi le SJA revendique, depuis de nombreuses années, la création d'un véritable statut constitutionnel de la juridiction administrative, offrant à cette juridiction les mêmes garanties constitutionnelles que celles offertes aux magistrats judiciaires, et la création d'un corps unique de la magistrature administrative qui relèverait d'une loi organique.

Par ailleurs le SJA est de plus en plus préoccupé par l'exposition médiatique du juge administratif alors que l'on constate des tentatives de pression et des mises en cause de magistrat(e)s. Si le juge administratif ne doit pas être en dehors de la cité, il n'en demeure pas moins qu'il doit être protégé de ces formes de pression pour rendre une justice de qualité.

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

Pour le SJA, outre l'augmentation du nombre de magistrat(e)s, les principaux points d'attention concernent la simplification du contentieux des étrangers et l'éventuelle réforme de la CNDA.