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

Mardi 21 septembre 2021

**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 2022

1. Pouvez-vous présenter synthétiquement le Syndicat de la juridiction administrative ? Quel bilan faites-vous de l'activité du Syndicat de la juridiction administrative en 2021 ? Quelles sont vos priorités pour 2022 ?

Fondé en 1972, le SJA, fort de plus de 400 membres, est le syndicat majoritaire des magistrats administratifs. Il défend les intérêts moraux et matériels de tous les membres du corps, en activité ou en détachement. Il s'appuie sur un réseau territorial dense et dynamique composé de près de 40 sections.

Grâce à son organisation collégiale et démocratique, son expertise, la diversité de ses membres et de ses élus, qui garantit sa représentativité, le SJA est un interlocuteur reconnu de ses partenaires institutionnels. Il est porteur de plusieurs propositions afin d'améliorer la situation des magistrats et de garantir la qualité du service public de la justice administrative. Il apporte des réponses critiques et argumentées aux projets ayant un impact sur le statut des magistrats administratifs ou sur l'organisation et le fonctionnement des juridictions, y compris, si nécessaire, par l'action contentieuse. Le SJA veille à donner aux membres du corps des magistrats administratifs une information complète, précise et transparente sur la vie des juridictions et l'état du dialogue social. Il s'engage enfin, chaque fois que c'est nécessaire, aux côtés des magistrats confrontés à des difficultés individuelles.

L'activité du syndicat au cours de l'année 2021 a été marquée par la réforme de la haute fonction publique (cf. question 4). Cette réforme a fortement mobilisé les magistrats et les équipes du syndicat. Cette réforme intervient dans un contexte déjà très préoccupant pour les juridictions administratives : activité très soutenue et charge de travail extrêmement lourde, effets de la crise sanitaire, dégradation des conditions de travail, perspectives de carrières réduites qui ont conduit le SJA à alerter régulièrement le gestionnaire et à formuler différentes propositions qui n'ont pour l'heure trouvé que très peu de traductions concrètes. Le gestionnaire a lancé un baromètre social auprès de l'ensemble des personnels des juridictions administratives et nous attendons les résultats de l'enquête sur le climat social dont nous craignons qu'ils soient particulièrement catastrophiques.

La réforme, associée à un sentiment de perte d'identité et du sens du métier, a renouvelé le débat sur la nécessité de renforcer les garanties du statut de la magistrature administrative (en

garantissant son indépendance dans le texte constitutionnel notamment) et des symboles qui sont associés (port de la robe, serment, lieux de justice).

A titre de bilan positif, le SJA est satisfait de la signature du protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes de la juridiction administrative. Des mesures, réclamées depuis plusieurs années, ont pour partie été entendues même si elles restent insuffisantes (cf. question n°3).

Les priorités pour l'année 2022 sont les suivantes : préservation de l'unité de la juridiction administrative et lutte contre le déclassement des magistrats administratifs dans le contexte de la mise en œuvre de la réforme de la haute fonction publique, préservation d'une justice de qualité dans le contexte d'une augmentation du contentieux, politique dynamique de gestion des carrières et lutte contre les risques psycho-sociaux.

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 2021 ? Sur quelles difficultés rencontrées souhaiteriez-vous appeler l'attention du rapporteur spécial ?

Le SJA ne dispose pas de données consolidées sur l'activité contentieuse du Conseil d'État et de la CNDA. Il dispose en revanche de données pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel ainsi que pour la CCSP arrêtés au 30 juin 2021.

De manière générale, l'augmentation des entrées, après une année 2020 perturbée par la crise sanitaire et le premier confinement, se confirme sans que le nombre de sorties ne s'améliore substantiellement, faute de moyens suffisants.

S'agissant des TA et CAA, sur le premier semestre, les entrées brutes ont beaucoup augmenté, et même dépassé celles enregistrées en 2019¹, ce qui révèle que l'« effet rebond », craint après la période de confinement du printemps 2020, est bien intervenu. Les sorties brutes ont pour leur part largement augmenté pour retrouver des niveaux proches de ceux du 1er semestre 2019 en CAA, et même supérieurs en TA². En données nettes, les constats sont les mêmes : forte hausse des entrées (+ 30 % en TA, + 38 % en CAA) et augmentation des sorties plus forte en TA (+ 38 %) qu'en CAA (+ 29 %). Si le niveau des entrées et sorties nettes s'approche de celui de 2019 en cour administrative d'appel, l'activité des tribunaux s'est fortement accrue (+ 3,8 % d'affaires enregistrées et + 5,6 % d'affaires traitées) par rapport au même semestre de 2019. Les sorties restant toutefois légèrement inférieures aux entrées³, les stocks se sont accrus en TA (+ 2,10 %) et en CAA (+ 1,90 %). Ils atteignent des niveaux jamais connus depuis plus de 10 ans, et dépassent ceux du 1er semestre 2020⁴.

Les taux de couverture sont supérieurs à 99 % en TA et à 98 % en CAA, mais recouvrent des disparités importantes selon les juridictions, certaines dépassant 110 % quand d'autres se rapprochent des 80 %. Conséquence logique du confinement et du fonctionnement perturbé des juridictions avec la crise sanitaire, les stocks ont vieilli : la part des dossiers de plus de deux ans est passée de 9,04 % en 2020 pour les tribunaux administratifs à 9,61 % en 2021 (contre 7,09 % en 2019), et de 3,69 % à 5,42 %

¹ 120 972 affaires enregistrées en TA, contre 117 500 au 1er semestre 2019 et 92 340 au 1er semestre 2020, et 18 090 affaires en CAA, contre 18 493 au 1er semestre 2019 et 13 056 au 1er semestre 2020.

² 120 630 en TA, soit + 36% par rapport au même semestre de 2020, et 17 760 en CAA, soit + 29 %.

³ 119 791 en TA, soit + 30,67 % et 18 018 en CAA, soit +38,20 %.

⁴ 207 168 en TA et 31 032 en CAA en données brutes, 183 152 et 30 824 en données nettes. Il faut remonter à l'année 2009 pour trouver des niveaux équivalents.

dans les cours (contre 3,09 % en 2019). Sans grande surprise, les matières ayant donné lieu aux plus fortes augmentations entre 2020 et 2021 sont le droit des personnes et des libertés publiques, le contentieux des étrangers et les contentieux sociaux.

Il convient de souligner que les magistrats ont, cette année encore, fait face à des difficultés liées à la crise sanitaire pendant la période concernée et se sont montrés à la hauteur du défi à relever. Malgré l'augmentation du nombre des sorties liée à cette très forte mobilisation des magistrats, celle du nombre d'entrées laisse craindre une réelle fragilisation des juridictions administratives à court terme. L'augmentation et le vieillissement des stocks sont inquiétants. Pour rappel, sur les années 2010-2019, les entrées nettes ont progressé de 31,8 % en TA tandis que les effectifs théoriques de magistrats ont augmenté de 4,5 %. En CAA, les augmentations sur ces dix années sont respectivement de 30 % et 3 %.

Enfin, la CCSP fait depuis le début de l'année 2021 face à une augmentation considérable du nombre de recours portés devant elle. Alors que le nombre des requêtes s'est élevé au titre de l'année 2020 à 61 818, il est déjà de près de 75 000 pour le premier semestre 2021 et s'établira à 150 000 à la fin de l'année (contre 120 243 requêtes en 2019). Le stock actuel est de 95 000 dossiers et la commission ne jugera que 80 000 dossiers soit la moitié de son flux, l'autre moitié venant gonfler le stock. Cette augmentation du nombre des recours est très vraisemblablement durable car elle résulte en très grande partie d'une décision QPC du Conseil constitutionnel (décision n° 2020-855 QPC du 9 septembre 2020) abrogeant les dispositions de l'article L. 2333-87-5 du code général des collectivités territoriales faisant de l'obligation préalable de paiement une condition de recevabilité des recours devant la CCSP. La modification de la réglementation du stationnement payant par la ville de Paris (environ 35 à 40 % des requêtes de la CCSP viennent de la ville de Paris) devrait également jouer et grossir les stocks.

Le SJA entend donc appeler l'attention de M. le député sur la nécessité d'effectifs supplémentaires de magistrats dans les juridictions administratives (cf. question n°3).

Par ailleurs, le SJA entend préciser que, sur le plan procédural, il est attaché à ce que les mesures dérogatoires prévues dans le cadre de la crise sanitaire ne soient pas reconduites afin que ne soient pas mises à mal les garanties dues aux justiciables et la qualité du service public de la justice administrative (visio-audiences, dispenses d'audience en référé, dispenses de conclusions du rapporteur public etc.).

3. Quel regard portez-vous sur l'évolution prévue des moyens budgétaires et humains du programme 165 en 2022 ? De votre point de vue, ces moyens seront-ils adéquats aux besoins respectifs du Conseil d'Etat, de la Cour nationale du droit d'asile, de la Commission du contentieux du stationnement payant et des autres juridictions administratives ?

Le SJA est satisfait de la création de trois postes de magistrats à la CCSP et de la création d'un poste de président supplémentaire dans les six tribunaux administratifs de trois chambres, permettant au chef de juridiction d'être déchargé de la présidence d'une chambre, tout comme des recrutements prévus sur 2022 (38 postes au concours, environ 10 recrutements au tour extérieur et une douzaine de recrutements par la voie du détachement).

Le Gouvernement propose au Parlement d'adopter un budget qui reste, toutefois de notre point de vue, en-deçà des besoins s'agissant des magistrats comme des agents de greffe. L'état inquiétant des stocks des juridictions et les augmentations prévisibles du nombre des départs en mobilité ou en détachement (cf. question n°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 magistrats et ne pas porter seulement sur le personnel de greffe et d'aide à la décision.

4. Quel regard portez-vous sur la réforme de la haute fonction publique et ses possibles 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 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.

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.

Le SJA estime en revanche que la double obligation de mobilité, en ce qu'elle vise à favoriser les allers et retours avec l'administration fait peser le risque d'une remise en cause de l'impartialité objective des juridictions administratives, susceptible d'altérer la confiance des citoyens dans la justice administrative. Elle est par ailleurs de nature à entraver le déroulement normal des carrières dans les juridictions administratives et porte ainsi atteinte à la magistrature de carrière.

La disparition de la mobilité en cour apparaît 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 magistrats concernés des perspectives de mobilité voire 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.

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. Une autre option serait que les prétendants au grade de président ou à des fonctions de chefs de juridiction puissent justifier de leur aptitude à exercer des fonctions supérieures dans le cadre d'un examen sur dossier voire d'un entretien oral (forme de validation des acquis de l'expérience). Cet examen pourrait être confié au Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Cette réforme entraînera très probablement une désorganisation des juridictions et *in fine* une dégradation du service public de la justice. Il est en effet très vraisemblable que les départs rapides et plus nombreux de jeunes collègues ne seront pas compensés par des arrivées corrélatives, en raison notamment du différentiel de rémunération avec les autres corps de la haute fonction publique. Le risque que certains collègues quittent définitivement le corps plutôt que d'y revenir n'a fait l'objet d'aucune évaluation par le Gouvernement et à ce jour, aucune garantie n'a été donnée afin de maintenir l'attractivité du corps des magistrats administratifs. Dès lors un risque de vieillissement des stocks dans les juridictions est à craindre, faute de magistrats en nombre suffisants pour juger les requêtes.

L'entrée en vigueur de l'ordonnance du 2 juin 2021 va conduire à un départ massif en mobilité des jeunes magistrats au grade de conseiller, qui ne représentent que 15 % du corps (212 sur l'effectif total de 1420 en 2020), et il est peu probable que leurs départs soient compensés par l'arrivée concomitante d'autant de fonctionnaires détachés. La situation actuelle d'une obligation d'une mobilité réalisée au grade de conseiller OU de premier conseiller présente l'avantage de fluidifier les départs, les premiers conseillers représentant une population plus importante (820 personnes en 2020 soit 58 % de l'effectif total). Sans compter les futures recrues, le gestionnaire a identifié un volume de 200 magistrats prioritaires pour la mobilité, ce qui fait autant de départs prévisibles.

La perturbation sera d'autant plus grande que, de la candidature à l'arrivée en juridiction, il faut compter une année compte tenu notamment de la formation initiale délivrée qui est indispensable. Cette perturbation interviendrait en outre dans un contexte de décrochage en termes de rémunération du corps des magistrats administratifs par rapport aux autres corps de la haute fonction publique, qui laisse présager, si un rattrapage total n'est pas opéré, une désaffectation pour les juridictions administratives de la part des corps de niveau équivalent et des difficultés accrues de recrutement.

Nous sollicitons donc que les volumes de recrutements issus de l'INSP et du concours spécial soient très fortement augmentés, et qu'une hausse de la rémunération des magistrats administratifs soit prévue.

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.

Consécutivement à la constitutionnalisation de l'ensemble de la juridiction administrative, le SJA revendique la création d'un statut unitaire de l'ensemble des magistrats des juridictions administratives, soit le Conseil d'État dans ses fonctions contentieuses, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs. Régi par une loi statutaire organique, ce corps unique serait soumis à des droits et obligations identiques, dont le port de la robe, attribut symbolique de la fonction de juger. Un récent rapport de l'Assemblée a d'ailleurs formulé une proposition en ce sens.

Le SJA est par ailleurs porteur d'une proposition d'abrogation partielle de l'ordonnance du 2 juin 2021, qui emporte des perturbations fortes, et non anticipées par les auteurs de l'ordonnance, sur la carrière des magistrats administratifs.

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

Le Syndicat de la juridiction administrative souhaite rappeler, de façon générale, que le ratio magistrat / habitant est particulièrement bas en France et que les magistrats français sont parmi les moins bien rémunérés d'Europe, et plus précisément, que la situation matérielle des magistrats administratifs n'a pas connu d'évolution sensible depuis près de dix ans.

Une enveloppe a été obtenue en 2020 et abondée en 2021 : elle représente environ 1,9 millions d'euros bruts par an, ce qui correspond à une moyenne d'environ 1500 euros bruts par an et par magistrat. Elle reste donc largement insuffisante pour rattraper les retards constatés. Actuellement, en cours de carrière, un magistrat administratif est rémunéré en moyenne 15 000 euros de moins par an qu'un administrateur civil. Par comparaison, pour la revalorisation de la rémunération des magistrats financiers en 2017, la Cour des comptes disposait d'un budget de 830 000 euros, soit en moyenne 2 300 euros bruts par magistrat.

Or, l'attractivité financière du corps est de nature à permettre un recrutement de qualité, qu'il s'agisse du recrutement initial ou de ceux intervenant en cours de carrière, ainsi que le maintien d'une justice de qualité face à une demande sociale croissante et toujours plus exigeante aussi bien en termes de délais de jugement que de fiabilité des décisions rendues. Le SJA rappelle qu'il attend une refonte des grilles indiciaire et indemnitaire conforme à la nature des responsabilités assumées par les magistrats administratifs et compatible avec les principes fondamentaux qui gouvernent leur office, au premier rang desquels figure l'indépendance (ce qui exclut un mode de rémunération variable à la performance qui représente pourtant 25 % de la part indemnitaire de la rémunération de magistrats administratifs à l'heure actuelle) : ce mode de rémunération a été jugé incompatible avec le statut de magistrat par le conseil consultatif des juges européens⁵.

⁵ <https://rm.coe.int/1680747706>

En outre, afin de remédier au sous-encadrement dans les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, le groupe de travail constitué par le Conseil d'État sur la carrière des magistrats administratifs a rendu en février 2019 un rapport qui préconise l'augmentation du nombre de chambres et de présidents par transformation de postes de premiers conseillers et la création de postes de premier vice-président de cour administrative d'appel déchargé de la présidence d'une chambre afin d'assister le président de la cour. Ces mesures seraient également de nature à maintenir l'attractivité du corps des magistrats administratifs et à améliorer le déroulement de la carrière des magistrats, compte tenu de l'évolution démographique du corps combinée à des départs à la retraite de plus en plus tardifs.