

Paris, le 7 octobre 2022



QUESTIONNAIRE INDICATIF

AUDITION DE L'USMA ET DU SJA (PROGRAMME 165)

MERCREDI 12 OCTOBRE 2022

CONTRIBUTION DU SJA, 13 OCTOBRE 2022 (MAGUY FULLANA,
PRESIDENTE DU SJA ET PHILIPPE THEBAULT, MEMBRE DU CONSEIL
SYNDICAL)

COMMISSION

DES

FINANCES

CHRISTIAN BILHAC

RAPPORTEUR SPECIAL

DE LA MISSION

CONSEIL ET

CONTROLE DE L'ETAT

1. **L'arrêté du 22 avril 2022** a procédé à une revalorisation du régime indemnitaire des magistrats administratifs à partir du 1^{er} janvier 2022. La revalorisation indemnitaire, tant de la part fonctionnelle que de la part individuelle, est-elle conforme à vos demandes réitérées depuis plusieurs années ? Cette revalorisation bénéficie-t-elle de manière équivalente à tous les grades ? Qu'en est-il des revalorisations de la grille indiciaire ?

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 %.

Cette revalorisation 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.

En l'état, la situation est en défaveur des magistrats administratifs :

- si la rémunération associée au grade sommital (président) est équivalente à celles des administrateurs généraux, les postes disponibles ouvrant droit à ces niveaux de rémunération sont fortement contingentés ;
- si la rémunération associée au grade de premier conseiller est à peu près équivalente à celles des administrateurs hors classe en fin de grade, elle ne l'est pas en pied de grade : avec une même situation de départ, il faudra six ans au magistrat administratif pour accéder au même niveau de rémunération qu'un administrateur hors classe ;
- le premier grade du corps est le plus décroché, ainsi que nous le soulignons depuis plusieurs années, alors même qu'il est crucial en termes d'attractivité du corps : sans même évoquer les difficultés des magistrats recrutés alors qu'ils disposent d'une expérience antérieure, qui « plafonnent » plusieurs années, il y a un retard de près de quatre années de rémunération entre conseillers de TA-CAA et administrateurs de l'État, impossible à rattraper.

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.

2. Le programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » a obtenu **41 créations d'emploi en 2023 et 2024**, puis 40 jusqu'en 2027, répartis entre 25 magistrats et 15 agents de greffe affectés chaque année dans les tribunaux administratifs et cours administrative d'appel. Ces créations vous paraissent-elles suffisantes pour faire face à la hausse des entrées devant les juridictions administratives ?

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 centaine 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).

3. Comment percevez-vous le **recrutement complémentaire** de fonctionnaires de catégorie A + par la **voie du détachement** à compter du 1^{er} septembre 2022 ? Quels sont les profils les plus représentés ? Bénéficieront-ils d'une formation à défaut d'être formés au centre de formation de la juridiction administrative (CFJA) pendant six mois ? Comment se déroule leur intégration au sein des juridictions administratives ?

A titre liminaire, le SJA entend rappeler que le recrutement dans le corps de collègues en détachement est traditionnel et qu'il est attaché à préserver cette voie de « recrutement » au même titre que les recrutements par la voie de l'INSP, du tour extérieur et du concours. Ces voies de recrutement sont complémentaires et contribuent à la diversité des profils et à la richesse du corps.



La particularité de l'année 2022 est qu'il y a eu une seconde vague de recrutement après celle opérée traditionnellement pour une nomination au 1^{er} janvier 2022. La nécessité de ce recrutement complémentaire s'est faite jour en 2022 face à des vacances de poste plus importantes que prévues, susceptibles de déstabiliser les juridictions, attribuées 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. Ce recrutement en urgence avait pour objet de leur permettre de tenir les audiences collégiales.

La qualité des candidatures reçues cette année pour ces recrutements dérogatoires a été saluée en CSTA et nous n'avons évidemment aucun a priori négatif sur les collègues qui nous rejoignent, bien au contraire. S'agissant des profils, nous avons accueilli plusieurs collègue(s) magistrat(e)s judiciaires, plusieurs directeurs ou directrices d'hôpital, plusieurs administrateurs/administratrices de l'Etat et territoriaux, une directrice d'établissement sanitaire, social et médico-social, deux directrices des services pénitentiaires, une administratrice de la Ville de Paris, un sous-préfet, trois commissaires de police et une maîtresse de conférences.

En revanche, le SJA a fait part de ses plus vives réserves quant à la qualité de la formation en alternance qui leur sera dispensée et qui sera écourtée (4 mois au lieu de 6). Nous craignons que les magistrat(e)s concerné(e)s ne bénéficient pas d'une formation suffisamment conséquente en amont de leur prise de poste et se retrouvent ainsi en difficultés lors de leur prise de poste. S'il ne leur est pas demandé de préparer des dossiers et de les rapporter avant janvier, certain(e)s sont amenés à délibérer, et donc participer au jugement, après seulement deux semaines de formation... nous serons par ailleurs particulièrement attentifs à ce que la durée de leur formation ne soit pas rognée au regard d'autres impératifs notamment la participation à des SI ou des audiences.

Le SJA aurait préféré que le Conseil d'Etat procède à une véritable gestion prévisionnelle des effectifs, qui lui aurait permis d'anticiper les nombreux départs hors du corps et de procéder à des recrutements plus en amont, permettant à nos nouveaux collègues de suivre une formation plus dense. Nous militons en particulier pour l'institutionnalisation de deux sessions de recrutement par an suivies d'une véritable formation au CFJA.



Ces nouveaux collègues ont bénéficié début septembre de deux semaines de formation. Ils sont depuis affectés en juridiction et continuent d'avoir des enseignements en visioconférence plusieurs demi-journées par semaine. En parallèle un système de mentorat a été mis en place dans les juridictions où des collègues, la plupart du temps volontaires, ont été désignés pour les épauler dans leur prise de fonction. Pour autant nous déplorons que des décharges d'activité n'aient pas été prévues pour les collègues mentors, dès lors qu'un mentorat de qualité nécessite un investissement certain et une forte disponibilité, et que les magistrats ont déjà une charge de travail très conséquente ainsi que nous le déplorons depuis plusieurs années.

La qualité de la formation en alternance dépendra du niveau d'investissement des président(e)s de chambre et des mentors, en dépit de leur charge de travail conséquente. La réelle difficulté est que ce système entraîne un transfert de la charge de la formation du centre de formation de la juridiction administrative (CFJA) vers les collègues en juridiction.

Les collègues ont été bien accueillis à n'en pas douter dans les juridictions et il est trop tôt pour faire un retour d'expérience sur leur formation. Les organisations syndicales rencontreront les nouveaux collègues le 4 novembre prochain.

4. Une réflexion avait été entamée sur les **aides à la décision** au sein des juridictions administratives, et notamment des **assistants de justice** début 2020. De nouvelles réformes sont-elles envisagées ? Quelle est la place des **juristes assistants**, créés par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ?

A l'heure actuelle nous n'avons pas connaissance de nouvelles réformes qui seraient envisagées s'agissant de l'aide à la décision. Le recrutement de juristes assistants est limité. Cela peut s'expliquer par le fait que la rémunération qui est prévue n'est pas du tout adaptée au niveau de qualification requis pour exercer ces fonctions.

Par ailleurs, un groupe de travail sur l'avenir des greffes présidé par le président de la mission d'inspection des juridictions administratives a rendu un rapport préconisant une montée en puissance des fonctions d'aide à la décision des agent(e)s de greffe, compte tenu de l'évolution de leurs missions en raison d'une dématérialisation accrue des procédures qui les décharge d'un certain nombre de tâches manuelles et chronophages.

5. Vos syndicats sont-ils favorables au développement de la **médiation** ?



Le recours à la médiation peut-il avoir un impact significatif sur la réduction des délais de jugement ?

Le SJA n'est pas hostile par principe à la médiation. Il milite toutefois pour défendre le droit fondamental que constitue l'accès au juge et réserver le recours à la médiation aux cas où celle-ci présente un intérêt réel pour le justiciable et lui permet d'obtenir une résolution rapide, satisfaisante et conforme au droit de son litige. En outre, il demeure réservé, en l'absence d'étude d'impact ni de bilan sur le sujet, quant à l'effet concret de la médiation sur la réduction du contentieux. Enfin, il estime que la sensibilisation à la médiation devrait être générale, auprès des administrés et surtout des administrations, et à un stade plus amont que celui de l'introduction d'une requête contentieuse.

Il déplore par ailleurs que le recours à la médiation se traduise par une hausse de la charge de travail des magistrats, qui doivent détecter le plus tôt possible quels sont les dossiers qui pourraient être susceptibles de donner lieu à une médiation puis instruire le dossier lorsque la médiation n'a pas abouti, sans décharge d'activité corrélative.

Il est par ailleurs hostile à la fixation d'objectifs quantitatifs en matière de médiation, puisque le recours même à la médiation comme son succès supposent une adhésion des deux parties sur laquelle les juridictions n'ont pas la main.

6. Le président de la République a annoncé à la rentrée 2023 le dépôt d'un **projet de loi relatif à l'asile et l'immigration**, qui était initialement prévu au début de l'automne. L'exécutif souhaite accélérer l'instruction des dossiers, simplifier les procédures dans la lignée du rapport Stahl de mars 2020, créer des pôles territoriaux de l'OFPRA et des chambres territoriales de la CNDA, ...). Pensez-vous que ces réformes pourront améliorer l'efficacité des juridictions administratives ?

La réforme du contentieux des étrangers, qui a atteint un niveau de complexité particulièrement édifiant, est nécessaire.

Les dossiers d'étrangers représentent 45 % des entrées devant les TA et 55 % des entrées devant les CAA au premier semestre 2022. Ce contentieux, massif, conduit non seulement à devoir fournir des efforts de productivité supplémentaires mais également à mettre en place des réorganisations fréquentes des juridictions, en fonction des types de recours enregistrés, eux-mêmes fonctions des types de décisions prises et des dysfonctionnements constatés dans les services des préfectures.



Le SJA a participé aux travaux du groupe de travail du président Stahl et a publié un [livre blanc](#) sur le sujet en novembre 2019 dont la plupart des constats restent d'actualité. Il prône la réduction du nombre de délais de recours et de jugement et souhaite que la part des dossiers à régler en urgence, qui recèlent un effet d'éviction fort sur les autres contentieux, soit réduite.

Il alerte sur la nécessité de doter des préfectures des moyens suffisants pour faire face aux obligations nouvelles qui leur seront fixées et à tenir compte du « stock » de décisions, tant administratives que juridictionnelles, qui demeure à traiter.

D'ailleurs, le SJA a eu l'occasion d'alerter le Sénat (mission d'information sur la question migratoire) sur les effets induits par la défaillance de plusieurs préfectures quant aux prises de rendez-vous pour les demandes de titres de séjour : les tribunaux sont saisis de référés mesures utiles pour enjoindre à la préfecture des rendez-vous et se trouvent ainsi en situation d'assurer le secrétariat des préfectures, au détriment du traitement d'autres contentieux.

En ce qui concerne la réforme du droit et du contentieux de l'asile, le SJA est particulièrement inquiet du projet de généralisation du juge unique dans le traitement des demandes d'asile et milite pour le maintien de la collégialité, gage de qualité de la justice rendue.

7. La norme d'activité dite **norme « Braibant »** vous semble-t-elle satisfaisante ?

La « norme » de travail des magistrats administratifs n'en constitue pas vraiment une, car elle n'est pas appliquée de manière uniforme selon les juridictions, ni même au sein de chaque juridiction.

Cette « norme », initialement productiviste, fixée à 8 dossiers par audience sur un rythme à quinzaine a été progressivement dévoyée, du fait des gains de productivité demandés aux magistrats et des efforts fournis par eux, conduisant à quasi-systématiquement dépasser cette norme, en raison du durcissement des stocks et de la complexification du contentieux et enfin du fait de la multiplication de missions distinctes du traitement des dossiers en audience collégiale (permanences, référés, commissions administratives, formation, médiation, encadrement...). Les indicateurs statistiques, notamment celui du nombre de dossiers par magistrat (282 en TA en 2021), révèlent ce dépassement devenu structurel. Toutefois celui-ci n'est pas sans risque : les magistrat(e)s sont épuisés et confronté(e)s à une



réelle souffrance éthique, la productivité étant trop souvent demandée au détriment de la qualité de traitement des dossiers (*cf. infra*).

La norme, est ainsi paradoxalement devenue un référentiel protecteur, et le SJA y demeure donc attaché et plaide pour un retour à une charge de travail plus raisonnable, en référence à cette norme sur une base de 8 jours de travail disponible sur une quinzaine (les deux autres jours étant réservés à la tenue de la séance d’instruction, de l’audience et du délibéré et de l’instruction) et dans lesquels devraient être intégrées l’ensemble des missions assurées par les magistrat(e)s. Si le SJA n’est pas hostile par principe à l’expérimentation d’autres alternatives, les expérimentations d’abandon de la norme au profit d’objectifs individualisés n’ont pas fait la preuve d’une amélioration de la charge de travail des magistrat(e)s.

Le baromètre social dont les résultats ont été publiés à l’automne 2021 ont 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.