



24 octobre 2023

Projet de loi de finances 2024
Avis juridictions administratives et juridictions financières
(Questionnaire indicatif du rapporteur pour avis)

AUDITIONS DES SYNDICATS DE MAGISTRATS ADMINISTRATIFS

COMMISSION
 DES
 LOIS

*(Union syndicale des magistrats administratifs – USMA
 et Syndicat de la juridiction administrative – SJA)*

1. Quels ont été les évènements marquants de l'année écoulée ? Quelles évolutions avez-vous observées ?

a) En mars 2023, les TA de Nantes et de Bastia ont fait l'objet d'attaques et de dégradations importantes qui ont profondément choqué la communauté juridictionnelle. Les magistrats doivent pouvoir rendre la justice en toute sérénité et en sécurité. Si les menaces faites aux magistrats ont toujours existé, la montée des violences actuelles, alors que la juridiction administrative traite de contentieux de plus en plus sensibles, conduisent les magistrats à s'interroger sur la **sécurité des lieux de justice**, par définition ouverts au public. Actuellement, les juridictions ne bénéficient pas toutes de la présence d'un agent de sécurité et l'existence de portique de sécurité est une exception.

b) L'autre élément marquant a été le [décret n° 2023-488 du 21 juin 2023](#) qui a procédé à un nouvel échelonnement indiciaire. Ce nouvel échelonnement permet d'améliorer des conditions de rémunération du corps des magistrats et magistrats administratifs, désormais alignés, en tout cas aux deux premiers grades, sur le régime indiciaire des autres corps de sortie de l'INSP dont les magistrats de TA et CAA sont restés trop longtemps « décrochés ».

Il faut insister sur le caractère nécessaire de cette revalorisation, alors que la rémunération indiciaire des magistrats et magistrats administratifs était en net décrochage avec, en particulier, le corps des administrateurs civils puis de l'Etat. **Il sera rappelé qu'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.**

Cet effort doit se poursuivre désormais sur la part indemnitaire de la rémunération des magistrats et magistrats administratifs, qui reste en net décrochage avec les corps comparables, en particulier celui des administrateurs de l'Etat. [L'arrêté concernant les magistrats et magistrats administratifs](#) prévoit par exemple un **montant global** de primes (fixe + variable) qui est, aux premiers échelons des deux premiers grades, de



30 000€ et 34 000€, quand la [circulaire applicable aux administrateurs de l'Etat](#) prévoit des montants socles de la seule part fixe (IFSE) de 34 000€ et 40 000€.

Ce décrochage entre corps comparables, corps de sortie de l'INSP, ne saurait subsister et **une revalorisation du régime indemnitaire des magistrates et magistrats administratifs est indispensable.**

2. La mission d'inspection des juridictions administratives (MIJA) anime un groupe de travail sur la charge de travail des magistrats. Comment votre syndicat a-t-il participé à ces travaux et quand les conclusions seront-elles rendues ? Des premiers constats sont-ils déjà apparus ?

Le groupe de travail présidé par Mme Brigitte Phémolant a rendu son rapport en juin 2023, après audition du SJA en mars 2023.

Ce groupe de travail a été institué après les résultats alarmants du baromètre social de 2021 et selon lequel seul 1/3 des magistrats estiment leur charge de travail compatible avec leur temps de travail et un équilibre vie professionnelle / vie privée satisfaisant.

Le groupe de travail a fait un état des lieux des différentes missions, toujours plus nombreuses, confiées aux magistrats (commissions administratives, médiations, développement des référents, participation plus active à l'instruction et au rayonnement de la justice administrative...), des facteurs d'alourdissement de la charge de travail déjà connus (complexification du droit et des techniques contentieuses, apparition de contentieux pour lesquels un juge ne devrait pas intervenir : ex : référés mesure utiles pour la prise de rendez-vous en préfecture, DALO injonction / multiplication des délais contraints et procédures différentes, qui désorganisent les juridictions et conduisent à l'éviction de certains contentieux au profit d'autres / inflation des écritures...) et **fait un constat objectif d'une charge de travail trop lourde.**

Sur le plan de propositions d'amélioration cependant, le groupe de travail n'apporte pas de réponse réelle aux difficultés de charges de travail vécues par les collègues : s'il comporte quelques pistes pratiques et opérationnelles qui peuvent être rapidement mises en place, celles-ci ne sont pas de nature à endiguer le problème de charge de travail, que beaucoup de collègues vivent comme une souffrance.

Le constat est simple : en 10 ans, le nombre des entrées devant les 42 tribunaux administratifs a augmenté de 37% (et cette tendance continue de se poursuivre : + 5,3% au 1^{er} semestre de cette année) ; le nombre de magistrats, calculés en effectif réel moyen (ERM) n'a progressé que de 3% :

Le recrutement de magistrats supplémentaires est donc plus que jamais une nécessité : la productivité des magistrats, qui a augmenté en parallèle de 27% sur 10 ans, ayant déjà atteint largement ses limites et le



contentieux collégial ayant été réduit à son noyau dur, ne représentant plus que 31,6% des affaires traitées.

La majorité des dossiers de juge unique (ordonnance de tri et référés) sont par ailleurs traités par les présidents de chambre dont les effectifs n'ont pas du tout suivi le rythme d'augmentation des dossiers. Ainsi, le nombre de référés suspension et liberté a tout simplement doublé en 10 ans (13 000 dossiers en 2013, 26 000 dossiers en 2023). Or cette **charge supplémentaire de travail pour les présidents de chambre ne peut plus être absorbée sans porter atteinte à la qualité de travail de révision des dossiers collégiaux**, pourtant essentiel à la qualité de la justice et à la formation des jeunes magistrats.

Enfin, la **nouvelle obligation de double mobilité** mise en place par la réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat va mécaniquement conduire, pendant plusieurs années, à un déficit entre le nombre des magistrats partant en mobilité, et le nombre de retour. **Ces départs doivent donc être anticipés dès 2024.**

Ainsi, la création de **150 ETP de magistrats**, sur trois ans, affectés en TA, permettra à terme 42 000 sorties supplémentaires par an sur la base du nombre moyen de dossiers par magistrat issu du rapport d'activité (280) et de compenser la détérioration de la situation des stocks de dossiers en cours d'instance en TA, qui ne cessent d'augmenter depuis plusieurs années en raison de la hausse constante des entrées.

3. Comment analysez-vous les évolutions statutaires votées dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 ? Vont-elles rendre plus attractif votre corps ?

Le projet de loi prévoit, tel qu'il a été adopté par la commission mixte paritaire, de modifier les conditions de promotion au grade de premier conseiller, 2^e grade du corps ([article L. 234-2-1 du code de justice administrative](#)), sans précision sur son application dans le temps. Les règles antérieures exigeaient trois années de services effectifs et d'avoir atteint un échelon fixé au 6^e par le pouvoir réglementaire ; la modification prévoit une unique condition portée à six années de services effectifs. Enfin, pour les conseillers recrutés après le 1^{er} janvier 2023, [l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021](#) leur impose en outre une obligation de mobilité, déjà évoquée.

La modification, si elle s'applique immédiatement ce qui semble être l'intention prêtée au législateur, conduira à retarder la promotion à ce grade des magistrats recrutés après une expérience professionnelle antérieure, en particulier les anciens élèves de l'ENA/INSP, les concours internes et les recrutements par le tour extérieur, avec un effet négatif tant symbolique que sur leur rémunération. **Le SJA demande ainsi que le législateur précise que la modification ne s'applique qu'aux magistrats recrutés après le 1^{er} janvier 2023 et que les actuels conseillers restent**



promouvables à la date à laquelle ils l'étaient au regard de leur situation le 30 juin 2023, veille de l'entrée en vigueur des décrets du 21 juin 2023, sur le modèle des dispositions transitoires qu'avaient adoptées le législateur délégué dans le cadre de [l'ordonnance n° 2021-702](#).

En outre, le législateur doit veiller à ce que les conditions de promotion soit réellement alignées sur celles des administrateurs de l'État pour l'avenir, en supprimant la limitation à deux années de la prise en compte de services accomplis en mobilité dans le calcul de la durée des services effectifs, à ce jour prévu par le dernier alinéa de l'article L. 234-2-1, alors que l'article 10 du [décret n° 2021-1550 portant statut des administrateurs de l'Etat](#) ne prévoit pas une telle limitation. Il est en outre nécessaire de prendre en compte les expériences professionnelles antérieures à l'entrée dans le corps dans le calcul de ces six ans, mécanisme prévu pour les administrateurs de l'Etat au même article 10.

Le SJA regrette que le législateur n'ait pas explicité la définition des corps éligibles à l'accès à l'auditorat au Conseil d'Etat, déjà mentionné, ce qui est d'autant plus regrettable que l'Assemblée Nationale entend préciser que l'accès à l'auditorat de la Cour des Comptes est ouvert aux magistrats administratifs et financiers.

Le SJA est favorable à la modification de [l'article L. 233-2 du code de justice administrative](#) sur les conditions d'affectation des élèves de l'INSP, qui tient compte de l'opposition exprimée lors du CSTACAA de [décembre 2022](#) et nous paraît logique et opportune pour les raisons exprimées sous la question 4. Le SJA accueille favorablement les dispositions imposant à l'ensemble des membres de la juridiction administrative de prêter serment : l'instauration d'une prestation de serment a fait l'objet d'un vœu émis à l'unanimité par le CSTACAA dans son avis sur le projet de loi, et le SJA souhaite que ce serment, qui pourrait utilement s'accompagner d'un port d'un costume d'audience, soit commun à tous les membres des juridictions administratives exerçant des fonctions juridictionnelles.

Les autres dispositions du projet de loi, dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée Nationale, qui intéressent la juridiction administrative et les magistrats administratifs n'appellent pas de commentaires particuliers. La disposition sur la protection sociale complémentaire est nécessaire, même si elle illustre les limites de la représentation des magistrates et magistrats administratifs, en l'absence d'alternative plus satisfaisante identifiée. Le transfert aux juridictions administratives de droit commun du contentieux de la tarification sanitaire et sociale a reçu un avis favorable du SJA lors de son examen devant le Conseil supérieur.

Le SJA regrette que le législateur n'ait pas saisi l'occasion d'apporter au statut de la juridiction administrative et des magistrats administratifs les



modifications nécessaires pour pleinement garantir l'indépendance et l'unité de la juridiction administrative : statut constitutionnel, corps unique de magistrats administratifs de la première instance à la cassation, conseil supérieur de la juridiction administrative paritaire et autonome financièrement, inamovibilité. Nous renvoyons sur ces sujets à la [contribution que nous avons rédigée](#) sur le projet initial.

4. Qu'attendez-vous du projet de loi Immigration en matière de réforme du contentieux administratif des étrangers et d'organisation des audiences devant la CNDA ? Quel pourra en être l'impact sur l'activité des juridictions administratives ?

Le SJA souhaite formuler des observations sur les modifications envisagées par le gouvernement quant à la procédure contentieuse administrative. Le SJA, qui a rédigé un [livre blanc](#) sur le sujet proposant une simplification forte et qui a été [auditionné au Sénat](#) sur une première version du texte, porte particulièrement trois revendications :

- **opérer une réelle simplification des procédures contentieuses.** A ce titre le SJA se félicite de la version du texte adoptée par la commission des lois du Sénat, prévoyant de réduire à trois types de procédure le contentieux des étrangers et souhaite que cette version puisse aller au terme de la discussion parlementaire.

- **maintenir l'audience dans l'enceinte du tribunal administratif** et non dans une salle attenante au CRA ou par visio audience, comme le prévoit le projet de loi ; le SJA s'oppose à la création d'une justice d'exception ou foraine pour certains justiciables ainsi qu'à des modalités dégradées de rendu de la justice qui portent atteinte à son image et à sa solennité ; les modalités techniques et financières de la tenue ces audiences ne sont en outre pas sécurisées ;

- **s'opposer à la généralisation envisagée du juge unique à la Cour nationale du droit d'asile**, alors qu'actuellement les décisions sont rendues par trois juges de façon collégiale ; le SJA n'est pas défavorable au projet de création de chambres territoriales de la CNDA mais s'oppose à celui de supprimer la collégialité du débat juridictionnel en matière d'asile, qui nécessite au contraire échanges et confrontation de perceptions.

5. Savez-vous pour quelle raison il n'a pas été consacré une action distincte à la Commission du contentieux du stationnement payant à l'instar de la CNDA ?

Le SJA ne connaît pas cette raison. Le secrétaire général du Conseil d'Etat pourra certainement répondre à cette question.



6. Sur quels points souhaitez-vous attirer l'attention du rapporteur pour avis ?

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.

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 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.

Nous souhaitons en guise de conclusion rappeler les mots employés par le vice-président du Conseil d'État dans son [allocution de rentrée](#) du 6 septembre dernier, qui a été l'occasion de présenter le rapport annuel de cette institution dédié au défi du « dernier kilomètre » :

« Le juge est, symétriquement, parfois perçu comme une contrainte qui ralentit l'action publique. D'où la tentation, qui revient régulièrement dans certains secteurs, de limiter le droit de recours, d'encadrer strictement les délais d'intervention du juge, de supprimer l'appel... Certes, le juge doit prendre sa part de l'efficacité de l'action publique, ce qui suppose à la fois qu'il dispose de moyens suffisants et qu'il utilise ces moyens de la manière la plus efficace, mais la polarisation du débat sur l'intervention du juge ne doit pas être une solution de facilité pour éviter de s'attaquer à la source première des délais de réalisation des projets, qui réside dans la trop grande complexité des procédures et des textes qui les encadrent. »

Le SJA appelle 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.