



Syndicat de la juridiction  
administrative

## **Contribution sur le projet de loi de finances 2024**

---

[sja@juradm.fr](mailto:sja@juradm.fr)

Le Syndicat de la juridiction administrative (SJA) souhaite soumettre quelques observations quant au projet de loi de finances pour 2024 ainsi que sur d'autres sujets de préoccupation des magistrates et magistrats administratifs.

## I. Projet de loi de finances 2024

La qualité de la justice nécessite une charge de travail raisonnable, or les baromètres sociaux, en particulier, montrent qu'elle ne l'est plus. Le SJA a rédigé un [Livre Blanc](#) qui en identifie d'abord les causes : le nombre de dossiers traités par la juridiction administration continue d'augmenter, avec des moyens qui n'augmentent pas dans les mêmes proportions ; la complexification du droit et de l'office du juge l'aggrave. Le SJA propose des solutions, la première et nécessaire étant le recrutement des personnels indispensables pour y faire face.

Si le SJA est satisfait de la confirmation de la trajectoire de créations d'emplois de magistrats et d'agents de greffe (41 pour 2024, puis 40 par an jusqu'à 2027), il est nécessaire d'insister sur le caractère insuffisant de ces moyens nouveaux. Deux motifs doivent conduire à **augmenter nettement la création d'emplois** : l'augmentation de la demande de justice et les effets de réformes statutaires récentes.

### a) L'augmentation de la demande de justice

La demande de justice n'a cessé d'augmenter et touche nettement les juridictions administratives. Or, l'augmentation du nombre des entrées n'a pas été accompagnée d'une augmentation corrélative des effectifs des tribunaux administratifs (TA) et des cours administratives d'appel (CAA), en particulier des effectifs de magistrats. Si les sorties continuent d'augmenter, c'est au prix d'un effort important des magistrates et magistrats en particulier, qui trouve aujourd'hui ses limites.

Voici notamment l'évolution sur les dix dernières années pour les tribunaux administratifs, en données nettes (c'est-à-dire le nombre de dossiers après neutralisation des séries).

	2013	2018	2022
<b>Entrées</b>	175 780	212 622	241 187
	évolution 5 ans		+13%
	évolution 10 ans		+37%
<b>Sorties</b>	183 193	209 304	232 332
	évolution 5 ans		+11%
	évolution 10 ans		+27%
<b>Stock</b>	149 923	165 215	200 093
	évolution 5 ans		+21%
	évolution 10 ans		+33%
<b>ERM</b>	788,31	798,5	808,8
	évolution 5 ans		+1%
	évolution 10 ans		+3%

Affaires/magistrat	232,39	262,12	289,4
	évolution 5 ans		+10%
	évolution 10 ans		+25%

**En 10 ans, le nombre des entrées devant les 42 tribunaux administratifs a augmenté de 37% ; le nombre de magistrats, calculés en effectif réel moyen (ERM) n'a progressé que de 3%.**

Une telle progression est également constatée devant les Cours administratives d'appel (CAA) et les deux grandes juridictions spécialisées que sont la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et la Commission central du stationnement payant (CCSP).

L'ensemble des personnels de la juridiction administrative n'a pas ménagé ses efforts, en augmentant le nombre de sorties de 27% sur 10 ans. Cela est en particulier vrai des magistrates et magistrats administratifs, qui traitent chacun et en moyenne 25% d'affaires en plus qu'il y a dix ans.

Il est illusoire de croire que l'augmentation des entrées pourra continuer d'être compensée par l'augmentation de la productivité des magistrates et magistrats. Le baromètre social, réalisé pour le Conseil d'Etat en 2021, révèle que les magistrates et magistrats ne sont que 36% à estimer que leur charge de travail est compatible avec leur temps de travail ; 37% seulement estiment être satisfaits de leur équilibre vie privée/vie professionnelle. Ces indicateurs sont en nette dégradation par rapport au baromètre précédent, effectué en 2017.

D'autres indicateurs démontrent qu'il n'est plus possible d'augmenter encore la productivité : sur le temps long, le stock des tribunaux administratifs a augmenté de 33%. Sur le temps plus court, les entrées continuent d'augmenter en 2023 (au premier semestre, +5,3% en TA, +4,6% en CAA), avec une augmentation des stocks (+7,4% en TA, où il a franchi le seuil symbolique des 200 000 dossiers) et une augmentation des affaires anciennes non jugées (au 30 juin 2023, plus de 10% du stock des TA a plus de 2 ans).

En adoptant la loi de programmation de la justice 2023/2027, le législateur vient, d'augmenter de façon significative les effectifs de la juridiction judiciaire, par un effort qualifié d'historique par le Garde des sceaux. Cet effort doit être étendu à la juridiction administrative : **l'augmentation des effectifs est l'unique moyen de répondre à la demande croissante de justice en maintenant la nécessaire qualité du travail juridictionnel.**

#### *b) Les effets de réformes statutaires*

L'[ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat](#) a modifié les règles applicables à l'avancement de grade des magistrates et magistrats administratifs.

L'[accès au deuxième grade](#) (celui de premier conseiller) est désormais subordonné, pour les collègues recrutés après le 1<sup>er</sup> janvier 2023, à l'exercice d'une mobilité statutaire d'au moins deux ans. L'[accès au troisième grade](#) (celui de président) était subordonné à l'exercice d'une mobilité

statutaire d'au moins deux ans ou à l'exercice en cour administrative d'appel pendant au moins trois ans : cette dernière possibilité a été supprimée.

Ainsi, et par principe, les magistrates et magistrats administratifs seront soumis par deux fois à une obligation de mobilité, [définie comme](#) l'exercice « pendant une durée de deux ans, des fonctions à l'extérieur d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel pour lesquelles ils sont mis à disposition, détachés ou placés en disponibilité ».

Le SJA dénonce l'application de ces règles et demande *a minima* à ce que leurs effets soient anticipés. **L'application de ces nouvelles règles va mécaniquement conduire, pendant plusieurs années, à un déficit entre le nombre des magistrates et magistrats partant en mobilité, et le nombre de retour.** Cela diminuera le nombre de magistrates et magistrats présents en juridiction, en aggravant la charge de travail déjà trop lourde et en mettant en péril la qualité de la justice.

Le plafond d'emploi était en 2022 fixé à 1271 magistrates et magistrats, pour 1457 membres du corps, auxquels il faut encore ajouter les personnes accueillies en détachement. **Pour maintenir un nombre *a minima* constant de magistrates et de magistrats en juridiction, il convient mécaniquement d'augmenter le nombre de membres du corps et, pour anticiper le déficit temporaire entre départs et arrivées, faire un effort temporaire sur le plafond d'emploi, dès 2024.**

## II. Rattachement de la CCSP au programme 165

Le projet de loi de finances prévoit le rattachement de la Commission centrale du stationnement payant (CCSP) au programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives », ce qui constitue une modification bienvenue, le Conseil d'État ayant vocation à être compétent en gestion sur l'ensemble des juridictions administratives et leurs personnels. Le législateur devra toutefois veiller à donner à cette juridiction spécialisée les moyens nécessaires pour assurer ces missions : cela doit commencer par en changer la dénomination, le terme de « commission » étant inapproprié s'agissant d'une juridiction.

## III. Rémunération des magistrats administratifs

Le projet de loi de finances fait apparaître une augmentation de la rémunération des magistrates et magistrats administratifs. Cela fait suite au [décret n° 2023-488 du 21 juin 2023](#) qui a procédé à un nouvel échelonnement indiciaire. Même si les conditions de reclassement, prévues par le [décret n° 2023-486 du même jour](#), sont parfois défavorables, ce nouvel échelonnement permet d'améliorer des conditions de rémunération du corps des magistrates et magistrats administratifs, désormais alignés, en tout cas aux deux premiers grades, sur le régime indiciaire des autres corps de sortie de l'Institut National du Service Public 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 magistrates 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 magistrates et magistrats administratifs, qui reste en net décrochage avec les corps comparables, en particulier celui des administrateurs de l'Etat. [L'arrêté concernant les magistrates 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.**

#### **IV. Statut des magistrats administratifs**

Le SJA continue de demander un plein statut constitutionnel de la juridiction administrative et de la création d'un corps unique de magistrats administratifs, régi par une loi organique. Cela nécessite la mise en place d'un « conseil supérieur de la juridiction administrative », paritaire et bénéficiant de l'autonomie financière.

**La réforme de l'encadrement supérieur de l'État**, engagée par l'ordonnance de 2021 déjà citée, a **eu de nombreuses incidences défavorables sur la juridiction administrative** et le statut des magistrates et magistrats administratifs. Si le SJA estime que les liens entre la magistrature administrative et la haute fonction publique ne doivent pas être rompus, cette réforme s'avère défavorable pour deux séries de raisons :

- Elle s'est parfois imposée sans prise en compte de la spécificité de nos fonctions :
  - o Double obligation de mobilité : l'accès au 2<sup>e</sup> grade est désormais subordonné à une obligation de mobilité, alors que **la nature des fonctions** exercées par les magistrats des deux premiers grades **est identique** ; l'utilité d'une mobilité au premier grade est discutable pour des magistrates et magistrats, dont le métier nécessite indépendance et expertise, qui s'acquiert avec le temps ;
  - o Affectation à la sortie de l'INSP : la nomination immédiate des élèves de l'INSP en qualité de magistrats avait été supprimée, et la [loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027](#) prévoit heureusement de la rétablir ; il est toutefois à craindre que le pouvoir réglementaire leur impose un détachement immédiat ;
- Elle s'est parfois imposée en nous opposant une spécificité non-justifiée :
  - o Accès à l'auditorat du Conseil d'État et de la Cour des comptes : [l'article L. 133-5 du code de justice administrative](#) prévoit que l'accès aux fonctions d'auditeurs au Conseil d'Etat est ouvert aux membres du corps des administrateurs de l'Etat et

des corps de niveau comparable, le [décret n° 2021-1216](#) a pourtant exclu les magistrats administratifs et financiers de cet accès. Cette situation est évidemment inacceptable et porte une atteinte injustifiée à l'unité de la juridiction administrative. **Le SJA continue de solliciter la modification du décret de 2021, que le législateur pourrait imposer de manière plus ferme en modifiant l'article L. 133-5 du code de justice administrative.**

- Définition des obligations de mobilité : les obligations de mobilité des administrateurs de l'Etat sont définies par des [lignes directrices de gestion](#), explicitées par une [circulaire](#). Leur mobilité peut être ainsi effectuée par une mobilité fonctionnelle (changement de domaine d'expertise ou de politique publique sans nécessairement changer d'employeur ministériel), une mobilité géographique (changement de résidence administrative) ou une mobilité d'environnement professionnel. Pour les magistrats et magistrats administratifs, [l'article R. 235-1 du code de justice administrative](#) impose d'exercer des fonctions à l'extérieur d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel, soit la seule mobilité d'environnement professionnel, la plus contraignante.

**Le SJA demande, a minima, que les magistrats et magistrats administratifs n'aient pas moins de droits et d'opportunité que les autres corps de l'encadrement supérieur de l'Etat, ni se voient imposer indûment des sujétions plus contraignantes.**

## V. Projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration

Le SJA, syndicat professionnel apolitique, ne commentera pas les dispositions du projet de loi relatives à la politique de l'immigration. Il souhaite en revanche 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**, que ne prévoit pas le projet de loi en l'état ; le SJA propose de réduire à deux procédures, une urgente (si rétention ou assignation avec perspective sérieuse d'exécution) et l'autre non, en supprimant notamment les délais de jugement de 6 semaines et de 15 jours ; le nombre de procédures actuelles désorganise considérablement les juridictions, sans que cette complexification, et les jugements rendus malgré elle dans des délais très contraints, n'ait d'effet sur l'éloignement effectif des étrangers en situation irrégulière ;

- **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 de telles 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.

\* \*

\*

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.