



**Audition du SJA par M. KANNER, sénateur, ancien ministre,
rapporteur spécial du programme budgétaire « Conseil et
contrôle de l'Etat » dans le cadre de l'examen du projet de
loi de finances pour 2020**

5 novembre 2019

Vos représentants SJA :
Yann Livenais (vice-président)
Julien Illouz (trésorier)

* * *

Le SJA, organisation syndicale majoritaire et apolitique des magistrats administratifs, tient à titre liminaire à remercier M. le président Kanner pour cette audition.

Dans le cadre de l'examen, par le Parlement, du projet de loi de finances pour 2020, le SJA souhaite appeler de nouveau l'attention du législateur sur la situation difficile dans laquelle se trouvent les juridictions administratives de droit commun et spécialisées (notamment, pour ces dernières, la Cour nationale du droit d'asile – CNDA – et la Commission centrale du stationnement payant – CCSP –) en raison de la croissance des flux contentieux et de l'insuffisance des créations de postes de magistrats, malgré une attention particulière accordée à la CNDA pour résorber ses stocks et accélérer le traitement de la demande d'asile.

Il tient également à rappeler que les diverses modalités de traitement des flux contentieux mises en place, qu'il s'agisse des nombreuses réformes de la procédure contentieuse, du développement de l'aide à la décision ou du règlement alternatif des litiges par la médiation, ne permettent de répondre que de manière très limitée et imparfaite à l'augmentation de la demande de justice, alors que la charge de travail des magistrats a dépassé les limites du soutenable. Il n'est donc pas raisonnable d'y voir un substitut à l'augmentation des moyens en personnel des juridictions.

Il souhaite enfin aborder la question de la rémunération des magistrats administratifs qui, que ce soit en matière indiciariaire ou en matière indemnitaire, connaît une stagnation presque totale depuis plus de dix ans.

I- La situation des tribunaux administratifs et des cours est particulièrement délicate en raison d'une nette augmentation des entrées en 2019.

Après une année 2018 marquée par une augmentation du nombre d'affaires enregistrées devant les juridictions administratives de droit commun de 8 %, les données provisoires recueillies au titre du premier semestre de l'année 2019 montrent une accélération de cette tendance à la hausse en ce qui concerne les tribunaux administratifs, l'augmentation des entrées atteignant 11,4 % environ. Les entrées dans les cours demeurant en revanche relativement stables (+2,5 % environ), avec un taux de couverture légèrement inférieur à 100 % dans les deux degrés de juridiction. Seul l'investissement particulièrement soutenu des magistrats, aides à la décision et agents de greffe permet de contenir le nombre de dossiers de plus de 24 mois (+ 3,4 % dans les TA, mais + 33 % dans les cours).

Toutefois, compte-tenu des très importantes entrées en 2018 dont les dossiers correspondants vont atteindre une ancienneté de deux ans au cours de l'année 2020, une dégradation sensible de cet indicateur est par conséquent à attendre.

Il n'est, de ce fait, pas certain que le délai moyen de jugement, qui avait baissé et était même inférieur à la valeur-cible pour les TA en 2018, puisse être maintenu. Par ailleurs, et en dépit d'un effort de montée en charge qu'il convient de reconnaître, ni la CNDA, ni la CCSP ne sont actuellement en mesure de répondre à la croissance de leurs propres flux contentieux.

Cette évolution préoccupante se heurte, comme nous le soulignons depuis de nombreuses années, à la très grande difficulté de dégager des gains de productivité supplémentaires de la part des magistrats, dont la charge de travail est de plus en plus lourde. Le SJA a d'ailleurs réalisé en 2019 une troisième vague d'enquête sociale auprès des magistrats administratifs (les précédentes datant de 2012 et 2015), qui a révélé une grande insatisfaction devant la dégradation des conditions de travail ainsi qu'un retentissement défavorable de l'alourdissement continue de la charge de travail des magistrats sur leur vie personnelle et sur leur santé.

Or, et même si nous comprenons les contraintes qui s'imposent en matière de maîtrise des dépenses publiques, le très net ralentissement des créations d'emplois dans les juridictions administratives de droit commun intervenu depuis 2016, et l'affectation des nouveaux postes au profit, quasi-exclusif, de la CNDA explique en très grande partie cette situation tendue. Sans préjudice de l'effet, à venir, de la création prévue d'une nouvelle juridiction d'appel, nous insistons sur la nécessité que soit engagée, à très bref délai, une politique d'augmentation des effectifs au sein des TA et CAA qui soit en rapport avec l'augmentation de leur activité.

II- Les divers moyens mis en œuvre pour répondre sans recrutement de magistrats à l'augmentation de la demande de justice restent insuffisants et insatisfaisants.

En premier lieu, il n'apparaît pas raisonnable de poursuivre la politique de régulation des flux contentieux par la réforme des procédures contentieuses, qui a clairement montré ses limites et qui est peu acceptable au regard des exigences du service public de la justice. Au demeurant, la section du contentieux du Conseil d'Etat elle-même a apporté des tempéraments importants à l'application de dispositifs tels que les ordonnances de tri des requêtes manifestement mal fondées ou certains cas d'irrecevabilité, tenant notamment à l'utilisation de l'application informatique « Télérecours ».

En deuxième lieu, les différentes formes de l'aide à la décision (assistants du contentieux, assistants de justice, et juristes-assistants lorsque le recrutement de ces derniers sera lancé), pour indispensables qu'elles soient au fonctionnement des juridictions, ne peuvent constituer un substitut au manque de magistrats. Outre les nécessités propres à

l'office du juge, l'usage des aides à la décision se heurte à un très fort taux de rotation dû au caractère peu attractif des fonctions (et, nous le craignons, des rémunérations et des perspectives de carrière pour les juristes assistants), et donc à d'importantes ruptures de charge. En outre, il convient de souligner qu'une gestion défailante par le Conseil d'Etat des dépenses du Titre III l'a conduit cette année à geler en cours d'année tout recrutement de vacataires ainsi que le renouvellement des contrats arrivant à expiration, y compris d'agents déjà formés et efficaces, mettant ainsi de nombreuses juridictions dans une situation difficile et altérant gravement les perspectives de recrutement futurs.

En troisième lieu, les modalités alternatives de règlement des contentieux, au premier rang desquelles la médiation, restent encore limitées en pratique et constituent en outre une charge de travail supplémentaire pour les juridictions. Sans doute, d'ailleurs, ne faut-il pas attendre de bénéfices importants de ces procédures hors du domaine des recours de plein contentieux (marchés publics, responsabilité...), les recours pour excès de pouvoir se prêtant moins par nature à la transaction, ou étant marqués par des domaines à forte conflictualité (contentieux de la fonction publique, notamment). Quant aux médiations préalables obligatoires, nous estimons qu'elles éloignent de manière regrettable des publics fragiles de l'accès à un juge (c'est notamment le cas des contentieux sociaux). En tout état de cause, les objectifs que le gestionnaire s'est fixés à lui-même représentent moins de 0,5 % des entrées nationales, particulièrement insuffisant au regard des flux.

Nous souhaitons donc insister sur le faux-semblant que constitue le recours excessif à ces divers instruments de gestion de la justice administrative pour répondre à l'augmentation du contentieux, leur impact devant être assez largement relativisé.

III- Le SJA rappelle enfin que la situation matérielle des magistrats administratifs n'a pas connu d'évolution favorable sensible depuis près de dix ans.

Il en va ainsi de la grille indiciaire des magistrats administratifs. Si le rééchelonnement indiciaire au grade de conseiller, puis la création de l'échelon fonctionnel contingenté HEB réservé aux premiers conseillers ont permis d'améliorer le début de carrière et d'offrir des perspectives de rémunération satisfaisantes aux magistrats en fin de carrière et n'ayant pas été promus au grade de président, l'échelonnement indiciaire et surtout indemnitaire n'en reste pas moins en décrochage avec celui des autres corps de la haute fonction publique recrutés, jusqu'à présent, par la voie de l'ENA.

Par ailleurs, nous rappelons que le régime indemnitaire des magistrats administratifs, et plus précisément sa part variable annuelle, qui est d'ailleurs fixée par exception en montant et non en taux, a été revalorisé pour la dernière fois en 2009 et subit, lui aussi, un décrochage sensible qui est de nature à affecter l'attractivité de nos fonctions. Un groupe de travail créé au sein du conseil supérieur des TA et CAA, dont le rapport a été

rendu au début de cette année 2019, a formulé à cet égard des propositions concrètes que nous tenons à la disposition du rapporteur.