

---

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

Vendredi 9 octobre 2020

**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 2021*

1. Quel premier bilan faites-vous de l'activité respective 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 au cours de l'année 2020 ? Sur quelles difficultés rencontrées, en raison de la crise sanitaire ou indépendamment de celle-ci, souhaiteriez-vous appeler l'attention du rapporteur spécial ?

Les juridictions administratives sont fortement mobilisées depuis la crise, y compris pendant le confinement, en raison notamment des référés dirigés contre les mesures de police décidées tant au niveau national qu'au niveau local. Les données dont dispose le Syndicat de la juridiction administrative font apparaître que le Conseil d'État a été saisi à ce jour de près de 600 requêtes en référé, directement ou en appel contre des ordonnances de référés des tribunaux administratifs en lien avec l'épidémie. Les tribunaux administratifs ont été saisis de près de 1 900 référés.

Du point de vue de l'activité juridictionnelle, les plans de continuité d'activité, préparés en urgence et qui ont été activés le 15 mars 2020, ont conduit à suspendre l'ensemble des audiences non urgentes et à ne maintenir que le traitement des missions juridictionnelles identifiées comme essentielles (référés urgents, procédures d'urgence en contentieux des étrangers, mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance).

En dehors de ces missions essentielles, les magistrats ont poursuivi leur activité en télétravail. À cet égard, le Syndicat de la juridiction administrative entend préciser qu'une dizaine seulement de magistrats administratifs a été placée en autorisation spéciale d'absence pendant le confinement, en raison de circonstances familiales très particulières, et que la très grande majorité des collègues a donc poursuivi son activité, même si elle a pu être amoindrie en raison de contraintes personnelles ou familiales. Les moyens, notamment informatiques, dont disposent les magistrats administratifs, déjà habitués pour une bonne partie d'entre eux à effectuer une partie de leurs missions en dehors des locaux leur juridiction, ont permis la poursuite de cette activité dans des conditions acceptables compte tenu des circonstances. Surtout, les quelques dysfonctionnements des outils informatiques et réseaux auxquels les juridictions ont été confrontées sont sans commune mesure avec les difficultés rencontrées par nos homologues judiciaires. Il en va même, de ce point de vue, des agents de greffe, qui ont également pu être placés, en partie, en télétravail.

Les plans de continuité d'activité ont été levés lors du déconfinement et les audiences ont repris dans l'ensemble des juridictions administratives dès le mois de mai 2020, selon un rythme très soutenu (audiences plus chargées et/ou audiences supplémentaires jusqu'en juillet) afin d'enrôler les dossiers préparés avant et pendant le confinement, auxquels sont venus s'ajouter les dossiers préparés jusqu'à l'été et, dans certaines juridictions, les dossiers reportés en raison de la grève des avocats (décembre 2019 – janvier 2020) dans le cadre de la réforme des retraites.

La mobilisation des magistrats s'est poursuivie pendant l'été en raison de l'urgence à traiter le contentieux des élections municipales et des opérations préparatoires aux élections sénatoriales compte tenu des délais, parfois très brefs, imposés par le code électoral. Le contexte sanitaire a très largement contribué à accentuer la charge de travail des magistrats, déjà très lourde, dans des juridictions sous tension en raison de l'insuffisance des effectifs que le Syndicat de la juridiction administrative dénonce depuis plusieurs années.

S'agissant du bilan chiffré de l'activité contentieuse de l'année 2020, le Syndicat de la juridiction administrative ne dispose pas à ce jour de données consolidées s'agissant du Conseil d'État, de la CNDA et de la CCSP. Les données consolidées au 30 juin 2020 s'agissant des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel font apparaître les tendances suivantes : une diminution sensible des affaires enregistrées sur le premier semestre par rapport au premier semestre 2019, de l'ordre de 20 % devant les tribunaux administratifs et de 30 % devant les cours administratives d'appel et une diminution des sorties de l'ordre de 23 %, tribunaux et cours confondus. Globalement, les juridictions ont donc accru leur stock et celui-ci a vieilli.

La réduction des entrées et des sorties dans le contexte de l'épidémie doit toutefois être nuancée et devra être réévaluée sur l'ensemble de l'année civile compte tenu, s'agissant des entrées, du risque d'un effet report, au moins partiel, des affaires enregistrées en raison de la reprise de l'activité des administrations et de l'arrivée à terme pendant le second semestre des délais administratifs et de recours contentieux, suspendus ou reportés dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Ce constat ne peut qu'accentuer les difficultés rencontrées par la justice administrative pour faire face à l'augmentation du contentieux et poursuivre ses missions dans de bonnes conditions, en raison d'une charge de travail déjà lourde et d'une insuffisance des moyens humains mis à la disposition de la justice administrative.

Enfin, le Syndicat de la juridiction administrative souhaite appeler l'attention de M. le rapporteur spécial sur plusieurs dispositions dérogatoires prévues dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire par les dispositions de l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif et des deux ordonnances modificatives n° 2020-405 du 8 avril 2020 et n° 2020-558 du 13 mai 2020.

Plusieurs dispositions, outre qu'elles ont, à nos yeux, largement excédé ce que le Parlement avait autorisé dans le cadre de la loi d'habilitation, ont autorisé jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire des atteintes au principe de publicité des audiences ainsi qu'au principe même de la tenue d'une audience en référé et ont autorisé la tenue d'audiences de manière totalement dématérialisée voire par téléphone ou tout autre moyen de communication électronique, dans des proportions sans commune mesure avec ce que pouvait exiger le contexte sanitaire (sans considération par exemple de l'urgence de l'affaire) et dans des conditions particulièrement attentatoires au droit au recours et au contradictoire (pas de présence physique de l'avocat

requis auprès de son client, recours à ces modes de tenue de l'audience sans l'accord des parties etc.).

D'autres mesures ont directement porté atteinte aux conditions de fonctionnement normal des juridictions et remis en cause tant le droit des justiciables à une justice de qualité que le principe d'égalité devant la justice (remise en cause du rôle du rapporteur public, juge unique généralisé devant la Cour nationale du droit d'asile, modification d'ailleurs dérogation au demeurant suspendue en référé par le Conseil d'État).

2. Dans l'éventualité où serait décidé un renforcement des mesures sanitaires ou un reconfinement, quelles préconisations feriez-vous à la lumière de l'expérience du printemps dernier ?

En cohérence avec ce qui vient d'être dit s'agissant des dispositions dérogatoires prévues pendant l'état d'urgence sanitaire, le Syndicat de la juridiction administrative est opposé à la réintroduction de ces mesures en cas de renforcement des mesures sanitaires ou de reconfinement et *a fortiori* dans le droit commun de la procédure contentieuse administrative. À tout le moins, si des mesures doivent être prévues, celles-ci doivent être, comme le législateur l'avait prévu lors de la loi d'habilitation, strictement nécessaires et proportionnées aux circonstances sanitaires : il doit s'agir de mesures limitées à la période de confinement et pour le traitement des contentieux très urgents. En outre, le législateur ou le pouvoir réglementaire devront prévoir un encadrement strict de l'utilisation de ces mesures, qui devront pouvoir être contestées devant le juge supérieur. À défaut, l'exercice du droit d'inventaire après la crise sanitaire risque d'être particulièrement douloureux sur le fonctionnement de l'État de droit et de la justice administrative en France pendant cette crise.

S'agissant des juridictions, les plans de continuité d'activité ont été mis à jour dans la perspective d'un nouveau confinement afin de concentrer, à nouveau, l'activité juridictionnelle aux seules missions essentielles (traitement des contentieux urgents). En cas de renforcement des mesures sanitaires, l'activité des juridictions pourra être adaptée à la situation sanitaire tout en assurant la continuité du service et la tenue des audiences au sein des juridictions. Cela peut se concrétiser par le renforcement du protocole sanitaire pour les personnels et le public et la poursuite du télétravail autant que possible par les personnels des juridictions

3. Quel regard portez-vous sur l'évolution prévue des moyens budgétaires et humains du programme 165 en 2021 ? De votre point de vue, ces moyens seront-ils adéquats aux besoins respectifs 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 ?

Le Gouvernement propose au Parlement d'adopter un budget qui reste, de notre point de vue, en-deçà des besoins s'agissant des magistrats comme des agents de greffe. Outre les emplois dévolus à la création de la Cour administrative d'appel d'Occitanie, dont la mission de préfiguration débutera dès 2021, seuls 10 emplois sont accordés pour l'ensemble du périmètre de gestion (Conseil d'État, TA/CAA et CNDA). L'état inquiétant des stocks des juridictions, couplé 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 ne saurait se réduire pour l'essentiel, comme l'envisage le Conseil d'Etat, à du personnel précaire d'aide à la décision, mais doit en priorité concerner des magistrats et du personnel de greffe.

4. Que pensez-vous de la possibilité que des audiences de la Cour nationale du droit d'asile se tiennent à distance, grâce à des moyens de communication audiovisuelle ?

Le Syndicat de la juridiction administrative estime que les locaux des juridictions doivent rester le seul et unique lieu de déroulement des audiences. Il s'oppose avec force à toute proposition de tenue d'une audience dans un lieu autre ainsi qu'aux audiences tenues en visioconférence, hormis les situations spécifiques des juridictions ultramarines et le cas particulier du traitement d'affaires très urgentes en cas de confinement. Ce procédé, qui compromet la publicité de la justice, conduit à une déshumanisation de l'audience et à la perte indéniable de la fonction symbolique de la justice qui veut que les parties soient confrontées au juge « en chair et en os ». Ces remarques valent pour l'ensemble des juridictions administratives et en particulier pour la CNDA et le contentieux de l'asile, qui est marqué tant par une oralité importante que par le caractère essentiel du récit du demandeur pour lequel il peut être particulièrement inconfortable de s'exprimer à travers ce filtre technologique.

La crise sanitaire a démontré les dérives que peuvent engendrer le développement des télé-audiences et le recours à des formes très dégradées d'audience via des moyens de télécommunication électronique.

Pour rappel, les dispositions des ordonnances citées ci-avant permettaient la tenue d'une audience selon les modalités alternatives suivantes :

- les magistrats et le greffier sont présents dans la salle d'audience et les parties ainsi que leurs représentants sont connectés à distance, via le logiciel Skype entreprise, édité par Microsoft, largement déployé dans les juridictions pendant le confinement, ou bien par téléphone ;
- le président de la formation de jugement est seul présent dans la salle d'audience tandis que les autres membres de la formation de jugement, le rapporteur public, les parties et leurs représentants sont connectés à distance ;
- la tenue d'audiences dites mixtes n'étant pas interdite, l'audience peut avoir lieu en présence physique du président et d'un autre membre de la formation de jugement par exemple ainsi que d'une partie dans la salle d'audience, tandis que le troisième membre de la formation de jugement, le rapporteur public, les autres parties ou les avocats sont connectés à distance ;
- s'agissant des formations de jugement à juge unique, l'audience peut être totalement dématérialisée et se tenir à distance depuis les lieux respectivement choisis par le magistrat et les parties, tous connectés via un logiciel de visioconférence ;
- Pire encore, dans les cas où la juridiction n'est pas dotée des équipements nécessaires mais aussi en cas de dysfonctionnements desdits équipements, , il peut être tout simplement décidé de tenir une « audience » par « tout moyen de communication électronique ». Concrètement, des échanges téléphoniques ou de courriels électroniques peuvent tenir lieu d'audience.

Ainsi, le Syndicat de la juridiction administrative estime que le développement des visio-audiences représente un danger, et constitue un vecteur de dérives importantes qui ne sont pas conformes aux standards constitutionnels et européens de qualité de la justice. Afin de respecter ces standards, à plus forte raison quand des droits constitutionnellement et / ou conventionnellement garantis tels le droit d'asile sont en jeu, la justice doit être dotée des moyens humains et matériels, incluant des locaux adaptés, lui permettant de remplir correctement sa mission.

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 à l'occasion de ses décisions 80-119 DC du 22 juillet 1980 « Validation des actes administratifs » et 86-224 DC du 23 janvier 1987 « Conseil de la Concurrence ». 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 Syndicat de la juridiction administrative 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 Syndicat de la juridiction administrative 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, qui ne saurait être envisagé que s'il concerne les trois degrés de juridiction. Il est à cet égard impensable que les décisions de juges de première instance ou d'appel portant la robe soient jugées en cassation par des magistrats ne la portant pas. Un récent rapport de l'Assemblée a d'ailleurs formulé une proposition en ce sens.

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 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.

Depuis la dernière évolution générale en 2009, la perte de pouvoir d'achat des magistrats administratifs est importante compte tenu de l'inflation, du gel quasi-généralisé du point d'indice sur la période, des dispositifs de transfert primes / points mais aussi de la hausse des cotisations, le tout dans une période d'incertitude majeure sur le devenir et le contenu de la réforme des retraites.

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 tant indiciaire qu'indemnitaire est en net décrochage par rapport à celui des autres corps équivalents de la haute fonction publique recrutés par la voie de l'ENA. Par exemple, le décrochage par rapport aux administrateurs civils s'élève, sans même rechercher des cas exceptionnels, à près de 15 000 euros par an pour un premier conseiller ou un président.

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 Syndicat de la juridiction administrative rappelle qu'il appelle ardemment de ses vœux 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.

Des négociations sont actuellement en cours avec le Conseil d'État sur une revalorisation de la rémunération des magistrats. L'enveloppe supplémentaire disponible se situerait entre 1 et 1,2 millions d'euros bruts par an. Cette somme correspond à une moyenne d'environ 900 euros bruts par an et par magistrat. Elle reste donc largement insuffisante pour rattraper les retards constatés. 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.

En cours de carrière, un magistrat administratif est rémunéré en moyenne 15 000 euros de moins par an qu'un administrateur civil. Le meilleur sort qui leur est réservé s'agissant de la part indiciaire de leur rémunération leur offre par ailleurs, en l'état actuel des bases de liquidation des retraites, un taux de remplacement beaucoup plus acceptable.

De plus, il est envisagé d'imputer cette revalorisation de manière exclusive sur la part variable du régime indemnitaire des magistrats administratifs. Le Syndicat de la juridiction administrative a toujours contesté le principe même de cette part variable qui pose la question de l'indépendance des magistrats. Ce mode de rémunération, au mérite, est d'ailleurs considéré comme étant incompatible avec le statut des magistrats administratifs des autres pays européens. En outre, il est extrêmement pénalisant pour les magistrats que les barèmes soient désormais fixés en valeur absolue, sans indexation sur le traitement indemnitaire. L'exemple

de la « revalorisation » obtenue par les conseillers de chambre régionale des comptes, qui s'est traduite dans les faits par une très forte augmentation de la proportion de la part variable dans le régime indemnitaire des magistrats financiers que ces derniers ne manquent pas de dénoncer, confirme la nécessité d'une vigilance renforcée à l'égard des propositions d'évolution imposées par le ministère de l'économie et des finances, sans aucun égard pour les garanties attachées à l'exercice des fonctions de magistrat.

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 la création de postes de vice-présidents (postes de débouchés) dans les tribunaux administratifs comprenant trois à quatre chambres, 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.

Enfin, il n'est inutile de rappeler que, face à la hausse continue du contentieux enregistré par les juridictions administratives, des effectifs supplémentaires de magistrats sont indispensables et seuls de nature à permettre que le service public de la justice soit rendu dans des conditions acceptables, en termes qualitatifs comme en termes de délais de jugement.