



L'Union syndicale des magistrats administratifs est une organisation syndicale représentant les magistrats administratifs. Le nouveau bureau a été élu par le conseil syndical le 3 juillet 2020 qui a approuvé notre dernier livre blanc que je me propose de vous transmettre, si vous en êtes d'accord.

Avant d'aborder le projet loi de finances de 2021 et répondre à certaines questions qui nous ont été adressées hier, nous nous permettons de vous indiquer rapidement quelques points essentiels aux yeux de l'USMA.

Depuis sa création en 1986, l'USMA milite pour un véritable statut de magistrat. En 2012, le législateur a consacré une de nos revendications historiques, celle de l'inscription de notre qualité de magistrat dans le code de justice administrative à l'article L. 231-1.

Cette consécration législative devrait être poursuivie au niveau constitutionnel afin que la juridiction administrative y soit reconnue à part entière et pas uniquement à travers le Conseil d'Etat et le filtre de la QPC.

Nous défendons également la création d'un corps unique de magistrats administratifs de la première instance à la cassation. Comme vous le savez il existe actuellement un corps des membres du CE et un pour les magistrats TA/CAA. Rien ne justifie aujourd'hui cet héritage historique incompréhensible.

Enfin nous demandons la possibilité de prêter serment et de porter la robe comme la plupart des juges en Europe. Longtemps, il nous a été opposé une fin de non-recevoir. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Fort d'un sondage interne dans lequel 800 magistrats sur 1200 ont participé avec un résultat de 66% en faveur de la Robe et 70 % pour la prestation de serment nous avons pu réimpose la tenue du débat qui est toutefois perturbé par la crise sanitaire actuelle. Toutefois la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'indépendance du pouvoir judiciaire a écouté nos demandes et a préconisé ces deux attributs symboliques. Nous poursuivons nos discussions avec le Conseil d'Etat gestionnaire mais demandons également l'appui du Sénat sur ce sujet structurant pour nous.

Sur l'ensemble de ces questions, nous sommes bien évidemment à votre disposition pour échanger.

Quelques éléments de réponse à vos interrogations :

- Sur le caractère suffisant des moyens alloués aux juridictions administratives.

Cela ne vous étonnera pas mais les moyens nous semblent insuffisants. Nous ne sommes pas les seuls à le penser.

Le Conseil de l'Europe a publié son rapport 2020. Nouveauté, il existe des fiches par pays. Celle de la France montre que nous sommes en dessous de la moyenne alors même le PIB et le salaire moyen brut annuel français est supérieur voir largement supérieur à la moyenne des pays évalués

- Il y a en France 10.9 juges professionnels pour 100 000 habitants (moyenne 17,7)
- Le salaire des juges est inférieur au salaire moyen brut annuel européen.

La croissance des entrées est constante dans le moyen/long terme : entre 2002 et 2019, les requêtes ont été multipliées par 2 dans les tribunaux administratifs et par 2,3 dans les cours alors que le nombre de magistrats augmentait de 50%. Le contentieux des étrangers et, plus à la marge, les contentieux sociaux ont pris une part très importante dans cette hausse mais les autres contentieux ne sont pas en reste.

Elle se confirme presque chaque année alors que les recrutements sont plus faibles d'année en année.

Dans les cours et les tribunaux, la progression des entrées s'est élevée à plus de 8% durant l'année 2018.

Cette tendance à la hausse s'est accentuée en 2019, avec une progression de près de 6% dans les CAA et de près de 9% dans les TA. Il est bien évidemment trop tôt pour tirer un bilan de l'année 2020.

Or, face à cette augmentation, il n'est proposé que la création que de très peu de postes de magistrats 6 dans l'immédiat et 6 dans le cadre de la nouvelle CAA de Toulouse.

Vous pouvez le constater vous-même, le compte n'y est pas, même avec les autres pistes de « rationalisation » proposées que j'évoquerais ensuite.

En l'état, nous demandons la création de postes supplémentaires de magistrats et insistons sur la création de postes de vice-présidents supplémentaire pour les tribunaux à plus de trois chambres, de manière à traiter de façon plus efficace les référés et se consacrer à des dossiers lourds de fond.

Il convient aussi d'augmenter le nombre de place aux concours d'entrée de magistrats. Cette année encore le nombre est très faible.

- Sur d'éventuels « gain de productivité »

Il n'y a plus de gain de productivité à attendre des magistrats. Cela fait des années que ce constat est posé. Au cours de l'entretien consacré à l'examen du projet de loi

de finances pour 2018, l'ancien Vice-président du Conseil d'État, M. Jean-Marc Sauvé, avait estimé devant le rapporteur spécial que l'exigence de productivité et l'investissement des personnels de la juridiction avaient trouvé leurs limites. Dans son rapport pour le projet de loi de finances pour 2018 concernant le Conseil d'État et les juridictions administratives, M. le sénateur Patrick Kanner avait fait part des efforts consentis pour faire face à la progression du contentieux à moyens constants en rappelant les réformes de procédure réalisées, et « considéré qu'il serait difficile d'aller au-delà sans porter atteinte à la qualité des décisions de justice rendues ».

Le travail mord de plus en plus sur les temps de repos légaux des magistrats. Quelques indicateurs :

Fluctuant entre 2013 et 2016, le nombre jours de formation suivis a baissé entre 2017 et 2019 (passant de 1,66 à 1,28 jours par an et par magistrat) malgré les efforts pour organiser des formations en province et alors même que la technique contentieuse se complexifie et que l'inflation textuelle et le rythme des réformes ne ralentissent guère.

La fatigue augmente. Le nombre de congés de maladie ordinaire des magistrats est passé de 200 en 2016, à 236 en 2017, 279 en 2018 et 307 en 2019. Cette augmentation spectaculaire ne reflète malheureusement pas une augmentation de l'effectif.

Les réformes de procédure ont pour l'essentiel déjà été faites. Les outils destinés à fermer le prétoire et les difficultés procédurales doivent être maniées avec précaution. L'instruction des dossiers, c'est-à-dire leur mise en état, est devenue de plus en plus lourde. Les outils informatiques multiplient les messages adressés aux magistrats, les mémoires des parties sont de plus en plus nombreux et conséquents et il est devenu peu coûteux d'adresser de très nombreuses pièces, parfois sans tri. L'étouffement des administrations, notamment des préfetures, fait qu'il est de plus en plus difficile d'obtenir des réponses en temps utiles pour clore le débat et impose même des renvois d'audience en contentieux urgent des étrangers.

Nous ne voyons guère de gains de ce côté-là et constatons même qu'une partie de l'effort de travail des greffes et magistrats est gaspillée.

Ainsi, c'est bien le travail des magistrats qui a permis à la juridiction administrative de ne pas être engorgée au point de s'étouffer et non le traitement non juridictionnel de certains dossiers, traitement qui est relativement chronophage et mobilise par ailleurs des magistrats particulièrement expérimentés.

- Une nécessaire revalorisation

L'indépendance des magistrats est conditionnée par les garanties professionnelles dont ils bénéficient, comme l'inamovibilité, mais aussi par les conditions matérielles et financières dans lesquelles ils exercent leur office.

Ce niveau doit être fixé de façon à ne pas les exposer à un risque de pressions susceptibles d'altérer leur indépendance, même si ce niveau peut varier d'un juge

à un autre en fonction de facteurs objectifs. En d'autres termes, ils doivent bénéficier, compte tenu des responsabilités qu'ils assument, d'une rémunération suffisamment élevée et stable, afin de les protéger contre le risque que d'éventuelles interventions ou pressions extérieures nuisent à la neutralité des décisions juridictionnelles qu'ils doivent prendre.

Contrairement à ce que nous connaissons en France, les rémunérations de nos collègues européens, notamment en Italie ou en Allemagne, sont en rapport avec la place qu'ils occupent dans la société, se traduisent dans la grille indiciaire des corps et excluent les régimes indemnitaires.

- Depuis la dernière évolution générale (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 ;
- La nécessité d'une revalorisation du régime indiciaire ; le décrochage du corps avec d'autres corps issus de l'ENA est patent ; 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

Dans la loi de finances 2020, il a été prévu, par une mesure catégorielle, une « Revalorisation indemnitaire des magistrats administratifs (PC) pour 1253 ETP, la somme de 1 187 000 euros. ». Dans les faits, si nous lisons cette somme sur l'ensemble des magistrats, cela aboutit à une somme annuelle brut de moins de 950 euros, soit mois de 80 euros mensuel, toujours brut.

C'est largement insuffisant pour rattraper le retard et nous demandons une réévaluation des indices, et à très court terme l'augmentation de cette enveloppe. Son triplement ne nous semble ni exagéré ni injustifié au regard du travail accompli.

Les magistrats administratifs se font une certaine idée de leur métier et de leur mission. Leur engagement est à proportion de celle-ci ainsi que de l'autonomie qui leur est laissée. Les vellétés de faire croître la part modulable (d'ailleurs envisagée de manière punitive à la baisse et non gratifiante à la hausse, compte tenu de la faiblesse budgétaire) de leur rémunération n'aboutiront pas à une « production » accrue ou alors à la marge et avec une qualité dégradée. Cette technique de gestion marque un manque de confiance infantilisant et un appauvrissement des juges, au demeurant bien peu compatible avec nos fonctions et notre indépendance au regard des standards européens.

L'USMA désapprouve toute évolution qui aurait pour objet ou effet de renforcer la part indemnitaire de la rémunération des magistrats, mais surtout comme c'est le cas avec la mesure catégorielle que l'augmentation soit utilisée pour déséquilibrer et augmenter la part modulable de ce régime indemnitaire.

- L'évaluation de la qualité et de la quantité des décisions rendues.

Si nous comprenons le souhait de tenter de mesurer la qualité des décisions rendues, nous tenons à souligner que le taux de réformation en appel n'est pas l'outil pertinent. Tout d'abord parce que le litige évolue. Un rejet en première instance permet de mieux cerner le litige et de compléter le dossier en appel. En outre, le juge d'appel peut tout à fait être infirmé par le juge de cassation qui rétablit la solution initiale. Combien d'erreurs de droit ou de vraies omissions à statuer en première instance ? Sûrement très peu au vu des arrêts que nous recevons. Ce sont elles seulement qui pourraient être des indicateurs.

Par sa collégialité préservée et le précieux regard du rapporteur public, la justice administrative continue à rendre des décisions cohérentes et de qualité malgré la pression accrue et une difficulté croissante à assumer la charge de travail.

En outre, la production juridictionnelle est le travail d'une équipe, relativement complexe. L'instruction est faite par le greffe, par le président de la formation de jugement et par le magistrat. Le projet de jugement est travaillé et rédigé par le magistrat, naturellement compte tenu de sa et ses formations et de son expérience, puis discuté en séance d'instruction devant un collègue assesseur, un rapporteur public qui donne son avis sur le dossier et un président. Le dossier est audiencé, puis la formation de jugement délibère, et c'est son jugement qui est alors finalisé, puis relu par le greffe et enfin notifié au requérant. Ce travail s'appuie sur une puissante base de données et un système d'information intégré. On le voit donc, diviser le nombre d'affaires par le nombre de magistrat ne rend que très imparfaitement compte du travail de la juridiction.

- Sur la juridiction administrative pendant la crise sanitaire

Si nous constatons d'année en année une dégradation de la situation de la juridiction administrative, son fonctionnement durant la crise sanitaire et dans les suites de celle-ci montre qu'elle demeure bien organisée. Elle a continué à fonctionner grâce à l'engagement de ses membres, à son pragmatisme et à un dialogue social de qualité.

Les plans de cessation et reprise d'activité ont été mis en place en bon ordre et de façon cohérente. Les directives ont été données en temps utiles par le gestionnaire tout en préservant la marge de liberté nécessaire pour les adapter localement. Les greffiers et agents de greffe ont été rapidement équipés pour télétravailler. Les outils du travail à distance des magistrats étaient déjà en place. Les magistrats présentant des vulnérabilités ont pu continuer leur office.

Même si le nombre de dossiers préparés a nécessairement été moindre du fait de sujétions familiales, nous avons continué à travailler et lors du déconfinement, les audiences ont été très chargées. En outre, les collègues ont répondu présents lors des nombreuses audiences de référés liés au Covid. Souvent les magistrats, animés d'un sens du service public, ont ensuite réduit leur congés d'été pour préparer leurs

audiences de rentrées. Toutefois, ce qui est valable un temps en période exceptionnelle ne pourra valoir indéfiniment du fait de la lassitude accumulée.

- L'aide à la décision

L'augmentation de l'aide à la décision s'est inscrite dans le contexte évoqué plus tôt d'accroissement des contentieux dits de masse.

L'USMA souhaite attirer l'attention des sénateurs sur les points suivants :

Il n'est pas audible pour nos concitoyens, et c'est heureux, que leur jugement a été « fait » par un stagiaire, un vacataire ou même par un assistant de justice ou du contentieux. Or, les jugements ne sont pas des « produits stéréotypés » sauf peut-être le contentieux DALO injonction. En l'état le contentieux des étrangers, même s'il existe des moyens identiques, est souvent délicat tant par ses enjeux humains (alors qu'il faut détecter les situations justifiant une annulation dans un contentieux où le taux de recours atteint presque 100% avec des requêtes souvent répétitives pour des histoires humaines très variées) que par l'extraordinaire niveau de complexité (notamment procédurale) atteint. En outre, l'aide à la décision n'est pas cantonnée à ces matières et c'est heureux pour elle. Cette situation impose donc un temps important dégagé pour la relecture et la reprise des travaux par les magistrats.

Les stagiaires restent moins de 6 mois et les assistants de justice, qui constituent l'essentiel de l'aide à la décision, restent en moyenne 15 mois dans les juridictions. L'effort de formation par les magistrats est conséquent au vu de la qualité attendue et souvent recommencé. Il n'est d'ailleurs pas possible de vraiment corrélérer statistiquement le nombre de jugements rendus à la dotation en aide à la décision.

Si la qualité de l'aide à la décision est globalement satisfaisante, une réflexion est en cours pour organiser au mieux cette aide. Un groupe de travail a rendu son rapport en juillet dernier.

Plutôt que des recrutements de courte durée et en réaction au flux contentieux, l'USMA milite pour un vrai projet de long terme de création de cabinets de juge permettant une collaboration entre les aides plus stables et celles plus volatiles afin de faciliter le travail du magistrat encadrant.

Enfin, il faut de la stabilité. L'année 2019 a été marquée par une consommation des crédits qui a contraint à licencier une part importante de l'aide à la décision en cours d'année. Une telle instabilité est décourageante pour les équipes et particulièrement contre-productive.

Vous conviendrez nous l'espérons que l'expérience contentieuse et la technicité pour juger ne s'acquièrent pas en quelques mois. Il faut des aides stables mais il faut surtout des magistrats.

- La médiation

La médiation est un instrument intéressant en ce qu'il permet, dans certaines hypothèses, d'apporter aux parties une réponse qui peut être plus satisfaisante et

(théoriquement) plus rapide que l'application de la règle de droit par le juge. Ces hypothèses ne sont toutefois pas légion en l'état. La médiation dans la matière administrative se heurte au principe de légalité. Souvent les parties ont déjà « discuté » en amont. C'est le cas par exemple en contentieux fiscal. Une médiation n'est guère envisageable non plus en contentieux des étrangers du fait de l'engorgement des préfectures...

Par ailleurs, logiquement très encadré, le processus de médiation est chronophage pour le juge et, même en cas d'accord, il peut n'y avoir aucun désistement, notamment parce qu'il est difficile de remplir certaines conditions de l'accord. Le délai de jugement s'en trouve rallongé.

Bref, la médiation telle que l'on est en train de la développer, pour intéressante qu'elle soit, ne nous paraît pas susceptible de constituer une solution, même très partielle, à l'inflation contentieuse et le volontarisme affiché n'y changera vraisemblablement rien.

En revanche, il faudrait peut-être s'intéresser au fonctionnement de la conciliation pratiquée par les juges allemands. Il faudrait, à la base, plus de juges pour pouvoir désengorger, dans un second temps, par ce type de solution. Plus nos juridictions seront-elles-mêmes engorgées, moins elles seront efficaces et moins il sera possible de les organiser pour faire face.

- La simplification du contentieux des étrangers

Vous l'aurez compris, l'USMA partage tout à fait le constat, assez unanime, que dresse le rapport Stahl dans ses considérations liminaires et sa deuxième partie dont le titre est un bon résumé : « *des procédures excessivement complexes, partiellement inadaptées et inutilement répétées* ». Le rapport dénonce la multiplicité des procédures juridictionnelles et des délais applicables, la complexité du fait de la rédaction des textes, mais aussi l'existence de contentieux du fait des faibles moyens de l'administration elle-même (traitement des dossiers et exécution).

Comme vous le savez sûrement, en 2019, ce contentieux a représenté plus de 40 % des affaires enregistrées devant les tribunaux administratifs, soit 94 260 affaires, et plus de 50 % de celles enregistrées » devant les cours administratives d'appel, soit 18 086 affaires ».

Outre le nombre, il y a l'urgence. Le juge se voit impartir de très brefs délais alors même que les perspectives de mises à exécution des décisions sont faibles.

Face à la masse, nous nous devons « de rendre une justice de qualité, offrant toutes les garanties du droit à un recours effectif et donnant un cadre jurisprudentiel fiable à l'action administrative » alors que « rares sont les jugements administratifs qui emportent des conséquences aussi décisives sur la vie des demandeurs. »

La troisième partie du rapport propose des solutions. Si certaines propositions doivent être discutées en détail, nous ne pouvons que souscrire à la rationalisation du contentieux en passant d'une douzaine à trois procédures juridictionnelles, adaptées à leur réel degré d'urgence. Nous ne sommes pas opposés à la suppression de l'appel dans les procédure Dublin III.

D'autres propositions paraissent ambitieuses en l'état actuel comme le fait de poser le principe selon lequel l'administration procède à un examen exhaustif du droit au séjour du demandeur. Le ministère de l'intérieur doit être ravi d'une telle proposition.

Nous contestons toutefois la création de chambres spécialisées. L'urgence perpétuelle constitue un facteur de risques psycho-sociaux. En outre, les décisions rendues en urgence à juge unique par un même magistrat présentent un risque de personnalisation, objective ou ressentie, de la jurisprudence en cette matière sensible.

Enfin, certaines propositions consistent à une meilleure articulation entre juges ou entre le juge et les administrations. Tout ce qui peut faciliter le travail de la justice, de ses auxiliaires et de l'Etat mérite d'être repris. Les propositions conduisent également à demander un renforcement des moyens de l'administration (traitement des demandes et défense au contentieux) ce que nous ne pouvons qu'approuver.

- La mission Thiriez

Il est tout d'abord alarmant de constater que ce rapport ne consacre pas une ligne aux principes d'indépendance et d'impartialité de la justice, sauf pour les présenter comme des obstacles contraignants.

Je vous propose de revenir sur quatre points d'alerte particuliers pour l'USMA :

Après un premier temps où le concours direct avait purement et simplement disparu, il est envisagé dans le rapport une réduction de deux tiers des postes ouverts au concours direct. Le corps, qui bénéficie aujourd'hui d'un très bon équilibre entre les différents modes de recrutement (concours, ENA, détachement, tour extérieur), en pâtirait gravement. Cette année par exemple il n'y avait que 30 places aux concours externe et interne, il n'en resterait plus que 10. Quel étudiant ou fonctionnaire mobiliserait une année de préparation pour une chance si faible de pouvoir accéder par ces concours ?

Il semble que les arguments du Vice-président du CE se soient joints à ceux des organisations syndicales.

La formation par un éventuel tronc commun devra nécessairement se poursuivre par une formation spécialisante au CFJA au métier de juge.

La juridiction administrative doit demeurer en dehors du champ de l'Institut des Hautes Etudes du Service Public (IHESP), chargé de sélectionner les hauts fonctionnaires à fort potentiel managérial. En effet, tel que pensé, il s'agit selon nous d'une remise en cause des compétences du CSTACAA. Seul un partenariat pourrait être envisagé afin de poursuivre des formations communes. Un corps de magistrats ne saurait être encadrés par des fonctionnaires.

Enfin, on ne peut contraindre le juge de l'administration à des allers-retours incessants en administration. Il y va de son indépendance et de son impartialité.

* * *

Pour conclure, je voudrais dire que j'ai tâché de dresser le portrait le plus exact possible de l'état de la juridiction administrative. Il n'y a plus de marge, d'autant qu'au-delà des chiffres montrant sa croissance, le contentieux s'est alourdi, dans sa phase d'instruction comme dans sa phase de jugement. Les textes changent rapidement, la jurisprudence est moins stable. Les pouvoirs et devoirs du juge croissent sans cesse et la technique contentieuse s'alourdit à mesure que l'administration se paupérise. Tout cela n'est pas mesurable mais pèse lourdement. La juridiction administrative s'essouffle malgré une gestion réfléchie. L'engagement est bien plus coûteux et lourd à solutionner lorsqu'il est installé. La croissance continue du contentieux mérite une réflexion sur ses causes diverses. Enfin, nous voudrions vous dire que l'éventuelle tentation de faire « encadrer » des juges dans une logique productiviste basique apprise ou non dans une « école de guerre » en augmentant la part variable de la rémunération n'est ni moderne et adapté ni efficace. L'engagement des magistrats administratifs dans une mission dont ils sont fiers les conduit à consentir, à leur détriment (ce que nous déplorons), des efforts qu'ils n'accepteront plus dans un cadre encore plus contraint. Nos modes de gestion doivent aller vers la qualité de vie au travail qui est à l'avenir et non vers la carotte et le bâton. Nos moyens doivent aussi être adaptés à nos missions.

A l'instar des hôpitaux, malheureusement sous le feu de l'actualité et également soumis aux cribles d'indicateurs de performance, le travail juridictionnel est un travail d'équipe et d'équipe hautement spécialisée. Il faut six mois de formation professionnelle par la juridiction et au moins 2 ans d'expérience professionnelle (en plus des études universitaires en moyenne de 5 ans pour un concours externe) pour faire un magistrat pouvant juger dans toutes les formations de jugement, comme il faut au moins 8 ans pour former un réanimateur. Or, dans une réanimation, vous avez besoin d'un réanimateur et non d'un aide réanimateur.

C'est pour cela que nous attirons votre attention sur les pistes alternatives qui imaginent qu'une partie du travail des magistrats pourra être réalisé par des aides à la décision ou qu'une simplification contentieuse viendra diminuer le nombre d'affaires à traiter. Si elles peuvent être intéressantes ne peuvent tout résoudre.