



Discussion budgétaire 2015 22 octobre 2014

En parcourant le contenu du programme 165 relatif au Conseil d'Etat et autres Juridictions Administratives, on y lit que le budget opérationnel de programme de la justice administrative est administré par le secrétaire général du Conseil d'État, qui délègue à chaque président de juridiction, ordonnateur secondaire, un budget de fonctionnement, accompagné de moyens en personnels, informatique et immobilier, en contrepartie d'objectifs à atteindre qui sont préalablement définis lors d'un « dialogue de gestion », dit « conférence de gestion » entre chaque chef de juridiction et le secrétaire général.

En 2014, le programme comprend 51 juridictions non spécialisées : le Conseil d'État, 8 cours administratives d'appel et 42 tribunaux administratifs, dont 31 sont situés en métropole et 11 tribunaux administratifs situés outremer (ainsi qu'une juridiction spécialisée la CNDA).

Analyse critique du programme 165

A sa simple lecture, il apparaît que le critère essentiellement retenu dans ce Programme, est le **nombre de dossiers jugés** par la juridiction administrative dans son ensemble, puis par magistrat.

Au vu des chiffres qui figurent dans le programme, les juridictions administratives ont été saisies (en données brutes) de 219 732 affaires en 2013 (9 480 pour le Conseil d'État, 29 034 pour les cours administratives d'appel et 181 218 pour les tribunaux administratifs) et elles ont rendu 227 531 décisions (10 143 pour le Conseil d'État, 29 172 pour les cours administratives d'appel et 188 216 pour les tribunaux administratifs).

En outre la CNDA rattachée pour sa gestion au SG du CE depuis le 1^{er} janvier 2009, a été saisie de 34 752 recours et a rendu 38 540 décisions.

Ce qui ressort en terme d'objectifs, c'est l'exigence primordiale qui est faite à la juridiction administrative de maîtriser les délais de jugement, exigence à laquelle est associée celle du maintien de la qualité des décisions rendues (l'objectif de ramener à 1 an les délais de jugement devant le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, fixé par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 (LOPJ)).

D'après les éléments disponibles, l'objectif a été atteint la première fois en 2011.

De fait, le délai prévisible moyen de jugement s'est élevé, en 2013 :

- à 9 mois et 25 jours devant les tribunaux administratifs (contre 1 an, 7 mois et 21 jours en 2002),
- à 11 mois et 12 jours devant les cours administratives d'appel (contre 2 ans, 10 mois et 18 jours en 2002),
- à 7 mois et 25 jours devant le Conseil d'État,
- et à 6 mois et 24 jours devant la CNDA (contre 1 an, 3 mois et 9 jours en 2009).

Insistons sur le fait qu'il n'est question que d'une moyenne et qu'elle ne rend que très imparfaitement compte de la réalité du travail juridictionnel.



Ces objectifs, fixés il y a plus de dix ans ont été atteints, il faut le souligner, à partir de nombreuses opérations de « filtrage » ou de « tamisage » des dossiers.

Le programme ne précise pas que de nombreux dossiers dans des domaines techniques et complexes sont jugés dans des délais bien plus longs que ceux exposés, notamment pour ce qui est des marchés publics, du contentieux de l'urbanisme par exemple. Ce délai ne recouvre pas non plus la réalité de certaines juridictions dans lesquelles les stocks d'affaires à juger sont très importants et où les effectifs n'ont pas été en adéquation avec la charge de travail.

Le « remarquable effort de productivité » et la « mobilisation de tous les magistrats et personnels », loués dans le PLF pour expliquer ces résultats satisfaisants doivent donc être tempérés : ces résultats demeurent fragiles.

En effet, les contentieux traditionnels continuent d'augmenter (+6 % en moyenne annuelle depuis près de 40 ans) et surtout il est d'évidence que la montée en puissance des nouveaux contentieux dits « de masse » s'amorce avec de plus en plus de vigueur : celui du droit au logement opposable (DALO), du revenu de solidarité active (RSA) voire les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), le transfert à la justice administrative du contentieux des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) ainsi que le rattachement prévisible de nouveaux contentieux, devraient contribuer à alimenter la progression du contentieux dans les juridictions administratives (possibilité de transfert du contentieux, tout du moins partiellement, de l'asile ; possibilité de transfert du contentieux de l'aide sociale (par la voie d'Ordonnances (art. 38 de la Constitution) dans le PL relatif à l'adaptation de la société au vieillissement ; dépenalisation de nombreuses sanctions (cf notamment Loi Hamon n° 2014-344)).

Pour répondre à cet objectif, alors qu'une hausse régulière et importante des entrées, qui s'est élevée à 6,5 % pour les CAA et 15,6% pour les TA, au 1^{er} semestre 2014, **seule la création de 35 emplois en 2015** est prévue par le PLF, ce qui n'est qu'une très faible augmentation, compte tenu du nombre de départs potentiels de magistrats tant à la retraite qu'en mobilité ou en détachement.

En outre, s'agissant des CAA, un fort accroissement des affaires complexes a pu être constaté, affaires qui composent à 76 % désormais le stock de dossiers des Cours ; dès lors l'objectif assigné pour 2017 de réduire le délai de jugement à 10 mois (alors qu'il est constaté à 11 mois à ce jour) paraît difficilement réalisable. S'agissant des TA, en revanche, malgré cet accroissement exceptionnellement élevé du contentieux (+ 15,6%, nous l'avons souligné), le délai prévisible de jugement (10 mois) devrait être conforme aux prévisions réalisées lors de l'élaboration du PAP 2014 et ce alors même, qu'il convient de rappeler que ce délai constitue un délai plancher en deçà duquel il sera impossible de descendre et qui ne pourra être maintenu que si l'accroissement des dossiers ne persévère pas.

Le nombre de dossiers jugés par chaque magistrat dans une exigence de davantage de productivité est également exposé dans le PLF comme un des critères les plus importants à prendre en compte. Plus de 240 dossiers à juger par an pour un magistrat au tribunal administratif et 312 par les membres de la CNDA ... il convient de constater qu'augmenter ce nombre de dossiers pour la CNDA et le maintenir pour les TA ou les Cours devient un objectif irréalisable : nous le redisons les dossiers sont désormais différents, plus difficiles, portant sur de nouvelles matières, sensibles pour certains...



L'essentiel du « tri » a été fait, il ne reste que le « dur » !

Et pour continuer dans la même direction, le Conseil d'État s'est, nous dit on dans le PLF, engagé dans la modernisation de sa gestion des ressources humaines et de certaines procédures contentieuses ainsi que dans la mise en œuvre d'un système dit « Télé recours ». Les magistrats administratifs sont toutefois très soucieux à l'égard de ces nouvelles procédures notamment dématérialisées.

Les réformes de procédures contentieuses dont il est question de manière abstraite et partielle dans le PLF ont concrètement toutes entraîné une aggravation des conditions de travail des magistrats. Il en va ainsi notamment des modifications qui ont été apportées au code de justice administrative car elles promeuvent un fonctionnement de plus en plus mécanique du travail juridictionnel : augmentation du nombre de matières jugées en juge unique, augmentation du nombre de matières qui peuvent être dispensées de l'intervention du rapporteur public... ces éléments sont absents du rapport, comme s'il n'y avait pas eu en contrepartie de la réduction des délais de jugement, d'aggravation de la manière dont la justice est rendue.

La mise en œuvre progressive de la dématérialisation des procédures dans tous les niveaux de juridictions n'est pour le moment pas réellement effective n'ayant débuté que le 2 décembre 2013.

En outre, les plus grandes réserves doivent être émises à ce stade sur l'effectivité de cette réforme...dont le seul but dont on peut raisonnablement estimer qu'il sera atteint sera de parvenir à maîtriser les dépenses liées aux envois des courriers (convocation à des audiences et notification des décisions de justice).

Enfin, l'aide à la décision dont il est question dans le PLF concerne les assistants de justice, auxiliaires auxquels sont dévolus les dossiers les plus nombreux et les plus répétitifs à traiter sous la direction d'un président de chambre ; le terme « d'aide à la décision » reste très mal adapté et ne rend pas compte de la réalité, certaines juridictions admettant que l'assistant fasse seul le travail juridictionnel.

Les perspectives ne sont donc pas forcément aussi positives que le CE veut bien l'afficher mais surtout les conditions véritables dans lesquelles est rendue la justice principalement dans les tribunaux administratifs ne sont pas présentées de manière réaliste : seul le critère du nombre de dossiers jugés est pris en compte. A quand, trouvera-t-on un critère autre que celui relatif au nombre d'appels (ou de cassation) pour apprécier la qualité de la justice rendue et en faire un critère réel d'appréciation des services rendus ?

Nous ne pouvons nous satisfaire de cette présentation qui ne rend compte que d'un seul point de vue, celui du gestionnaire et qui, en conséquence, ne saurait objectivement refléter la réalité de ce qu'est la justice administrative aujourd'hui.

Les conditions réelles dans lesquelles la justice administrative est rendue s'aggravent.

Dans ce contexte d'augmentation constante de la pression, l'USMA demande, afin que nous soyons traités à égalité avec les administrateurs civils et les magistrats des CRC, que notre grille indiciaire soit modifiée en vue d'un alignement sur les grilles de ces hauts



fonctionnaires également considérés comme des « corps ENA » : il y a, en effet, dès l'entrée dans le corps de conseiller de TA CAA une différence d'indice majoré entre un conseiller de TA et un administrateur civil ou un magistrat des CRC, importante (plus de soixante points) et des durées dans chaque échelon qui ne permettent pas de rattraper la différence.

Ainsi, même si au long de la carrière les indices finissent par se rejoindre peu ou prou, tous les magistrats ne deviendront pas chefs de juridiction ou président en CAA !

Nous demandons également qu'il soit procédé au rehaussement de l'indemnisation des jours RTT monétisés, dont le montant actuel de 125 euros par jour ce qui est anormalement bas par rapport à d'autres métiers.

Nous demandons enfin que soient prises en compte l'indemnisation intégrale de la participation à des commissions administratives ainsi que la majoration du traitement lorsque nous tenons des audiences en référé ou en urgence les samedi et jours fériés, ce qui est actuellement neutre.

Enfin, il nous semble qu'il sera nécessaire très bientôt de penser à intégrer les primes, dont la part est plus qu'importante dans nos traitements, pour le calcul des pensions des magistrats administratifs.