



Syndicat de la juridiction
administrative

Réunion de dialogue social

29 janvier 2025

Vos représentants SJA :

Julien Henninger, président

Virgile Nehring, secrétaire général

Le choix du thème principal de cette première réunion de dialogue social pour 2025 revenait à l'USMA, qui a choisi les [objectifs et indicateurs du programme 165 de la loi de finances](#), qu'elle propose de modifier.

Le SJA a souhaité avoir, en thème annexe, une discussion de méthode sur [la gestion des effectifs](#).

I. Les objectifs et indicateurs du programme 165

La loi organique sur les lois de finances exige que les lois de finances soient présentées par programmes, en regroupant les crédits d'un ensemble cohérent d'actions auxquels sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. Le programme 165 est intitulé « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et les [objectifs et indicateurs actuels](#) sont les suivants :

OBJECTIF 1 : Réduire les délais de jugement

INDICATEUR 1.1 : Délai moyen constaté de jugement des affaires devant le Conseil d'État, les cours administratives d'appel, les tribunaux administratifs et la Cour nationale du droit d'asile et délai prévisible moyen de jugement devant la Commission du contentieux du stationnement payant

INDICATEUR 1.2 : Proportion d'affaires en stock enregistrées depuis plus de 2 ans au Conseil d'État, dans les cours administratives d'appel et dans les tribunaux administratifs et depuis plus d'un an à la Cour nationale du droit d'asile et à la Commission du contentieux du stationnement payant

OBJECTIF 2 : Maintenir la qualité des décisions juridictionnelles

INDICATEUR 2.1 : Taux d'annulation des décisions juridictionnelles

OBJECTIF 3 : Améliorer l'efficacité des juridictions

INDICATEUR 3.1 : Nombre d'affaires réglées par membre du Conseil d'État, par magistrat des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, ou par rapporteur de la Cour nationale du droit d'asile

INDICATEUR 3.2 : Nombre d'affaires réglées par agent de greffe

OBJECTIF 4 : Assurer l'efficacité du travail consultatif

INDICATEUR 4.1 : Proportion des textes examinés en moins de deux mois par les sections administratives du Conseil d'État

L'USMA propose de modifier certains de ces objectifs et indicateurs, notamment en substituant, au 3.1, à l'indicateur du nombre d'affaires réglées par magistrat un indicateur sur le taux de couverture ; en remplaçant l'indicateur 2.1 par la « Proportion de décisions juridictionnelles rendues, hors procédures de référés et ordonnances de tri, en formation collégiale avec conclusions du rapporteur public » ; en ajoutant un nouvel objectif sur l'exécution des décisions de justice, avec un indicateur portant sur la proportion de demandes d'exécution clôturées en phase administrative. Le SJA s'est **interrogé sur l'utilité et l'opportunité d'une modification de ces objectifs et indicateurs**.

Du point de vue des parlementaires, il ne semble pas que ces indicateurs conduisent à une mauvaise connaissance des juridictions administratives, ni qu'ils privent de marges de négociations budgétaires. Il convient de constater que, sur la base des indicateurs actuels, le législateur a ainsi estimé nécessaire de créer, chaque année entre 2023 à 2027, quarante emplois

par an dans les juridictions administratives. Alors que les parlementaires estiment pourtant que des moyens supplémentaires sont nécessaires face à l'accroissement des stocks¹, aucune création d'emploi n'est prévue pour 2025.

Du point de vue du gestionnaire, en revanche, ils peuvent effectivement être source de pression statistique, contre laquelle le SJA se bat depuis plusieurs années. En effet, ces indicateurs ont certes une **valeur en partie descriptive** : ils peuvent permettre de démontrer que les moyens, notamment humains, accordés à la juridiction administrative ne sont pas suffisants pour qu'elle puisse remplir ses missions. Mais ce sont également **des objectifs à valeur prescriptive** : ils visent à un pilotage par la performance et peuvent ainsi permettre de constater si un service public remplit, ou non, les objectifs qui lui sont fixés.

Le SJA a rappelé que le temps long démontre que, quels que soient les indicateurs utilisés, la juridiction administrative a de moins en moins les moyens de faire face à la demande de justice : en 10 ans, les entrées en TA ont cru de 46%, les effectifs (ERM) de magistrats de 4%. Cette tendance est confirmée en 2024 avec une augmentation des entrées en TA de 8,4%. La conjoncture économique et budgétaire actuelle n'est en outre pas rassurante. Le SJA a donc appelé, *a minima*, à **la plus extrême prudence à faire évoluer les indicateurs qui permettent d'évaluer la justice administrative**.

Le SJA a d'abord souligné qu'il combattait toute gestion uniquement fondée sur des objectifs statistiques de productivité : la garantie impérative de l'indépendance de la justice et l'exigence de qualité du service public de la justice administrative se traduisent mal dans des indicateurs statistiques dont la pertinence est toujours relative². Pour ne pas perdre le sens de notre métier, méfions-nous de la gouvernance par les statistiques.

Il a ensuite émis plusieurs réserves aux propositions faites par l'USMA, notamment en ce qui concerne l'utilisation qui pourrait en être faite et qui pourrait aboutir en réalité à accroître la charge de travail des magistrats et magistrats.

Si **la qualité des décisions juridictionnelles doit être au centre des objectifs** de la justice administrative, le choix d'un indicateur relatif aux nombres de décisions rendues en formation collégiale, avec conclusions du rapporteur public, hors urgences et ordonnances, interroge. S'il est important de combattre le recul de la collégialité pour garantir la qualité de la justice, cela doit se faire par la réduction des procédures dérogatoires permettant qu'il soit statué en juge unique (article R. 222-13 du CJA) comme par la diminution de la pression statistique qui conduit à une utilisation parfois abusive des ordonnances de tri (article R. 211-1).

Le SJA s'est fermement opposé à ce que l'objectif « améliorer l'efficacité des juridictions » soit mesuré en fonction du taux de couverture. Une telle modification acterait en effet définitivement les ambitions délétères qui sous-tendent les souhaits d'abandon de la norme : elle conduirait à déterminer nos objectifs au regard des entrées, qui ne sont par définition pas maîtrisables par les juridictions. Malgré ses défauts, la norme permet de partir de la capacité

¹ La [commission des finances de l'Assemblée Nationale](#) estime que « le schéma d'emplois devra progresser dans le futur », le [rapporteur spécial du Sénat](#) que le gel est « préoccupant compte tenu de l'augmentation de la pression contentieuse ».

² Motion n° 9 des [Actes du Congrès](#) du SJA.

productive des magistrates et des magistrats et, multipliée par l'effectif, d'identifier le nombre d'affaires qui peuvent, si la norme est fixée à un niveau raisonnable, être jugées. Mettre le taux de couverture au centre des objectifs et indicateurs, c'est opérer une bascule dangereuse : demain, on prendra le nombre d'entrées qu'on divisera par nos effectifs, en exigeant que ce taux atteigne 100 %. Cela sera alors la seule façon de fixer les objectifs individuels, souhaités par le rapport sur la charge de travail et notre gestionnaire. **Ces objectifs statistiques individuels**, à décliner conformément à l'objectif d'aboutir à un taux de couverture de 100%, **vont ainsi nécessairement augmenter chaque année**, proportionnellement à l'augmentation des entrées.

Le taux de couverture, qui n'est pas révélateur de la capacité contributive des magistrats et magistrates mais dépend avant tout des entrées, n'apparaît pas être un indicateur utile, que ce soit pour les parlementaires, qui seront tentés d'y lire une efficacité inférieure à celle attendue, ou pour le gestionnaire, qui tentera de l'améliorer en poussant à augmenter la productivité alors que les entrées ne cessent d'augmenter.

Le SJA continuera de combattre tout renoncement à une protection réelle et collective de la charge de travail des magistrates et des magistrats administratifs face à une demande de justice toujours croissante.

De manière générale, le SJA a insisté pour que les objectifs et indicateurs ne soient pas dépendants d'éléments extérieurs à la juridiction administrative et/ou sur lesquels elle n'a en réalité aucune prise. Le taux de couverture est ainsi trop dépendant du nombre de nos entrées. Il a également marqué ses réserves sur la proposition de créer un nouvel objectif qui aurait pour objet de « garantir » la qualité du travail juridictionnel en mesurant la proportion de demandes d'exécution clôturées en phase administrative, alors que celle-ci dépend de la propension des administrations à ne pas exécuter les décisions de justice.

II. Gestion des effectifs

La gestion des effectifs fait l'objet de discussions récurrentes entre le gestionnaire et vos organisations syndicales.

Le SJA, en l'inscrivant en point annexe, n'a nullement souhaité épuiser ce vaste sujet, mais sonder le gestionnaire sur plusieurs éléments structurants qui ont fait l'objet de discussions récentes et sur la façon dont il souhaitait avancer de façon concrète sur certains sujets.

Il a tout d'abord rappelé la nécessité de mener une **véritable politique de gestion prévisionnelle** des emplois et des compétences (GPEC). Le SJA a notamment insisté sur la nécessité de mesurer et d'anticiper les effets de plusieurs bouleversements :

- Le premier sur les effectifs présents en juridiction alors que les nouvelles obligations de mobilité qui obligent à partir en détachement sont déjà applicables : **il est à craindre que le nombre de magistrates et magistrats en détachement augmentent**, ce qui nécessite d'augmenter les effectifs totaux du corps pour maintenir un niveau stable d'effectifs en juridiction ;
- Le deuxième sur l'accès au grade de président et aux listes d'aptitude : l'abaissement puis la suppression d'un âge minimum au recrutement par la voie du concours a conduit à des promotions à un âge plus jeune ; le recul de l'âge de la retraite conduit lui à des carrières

plus longues ; des promotions plus importantes ont été recrutées. La conjonction de ces éléments **fait craindre un effet structurel de diminution des postes offerts à la promotion.**

Une gestion prévisionnelle doit permettre de mesurer ces effets et de confirmer ou d'infirmer ces craintes, afin de pouvoir discuter de manière utile des mécanismes d'accompagnement collectif et individuel des carrières et de gestion de effectifs. Le secrétaire général a indiqué que la fixation du plafond d'emploi et les recrutements se faisant nécessairement annuellement, il n'était pas possible d'anticiper des recrutements pour faire face à une augmentation des départs en détachement. Il a en outre indiqué l'utilité de mesurer les perspectives quant à l'accès au grade de président, tout en rappelant l'impossibilité de pouvoir se projeter avec certitude.

Le SJA a évoqué sa demande de mise en place d'un **deuxième mouvement de mutation**, alors que le rapport sur la charge de travail pose la question de l'opportunité d'un tel mouvement. La question des mutations ne peut être déconnectée de la question de la périodicité des recrutements : **le SJA a notamment rappelé qu'un poste vacant devait d'abord être proposé à la mutation avant de l'être aux primo-affectés.** Il a en outre rappelé que les règles et pratiques d'affectation doivent respecter un ordre logique qui évite des frustrations et incompréhensions (notamment priorité des mutations sur les primo-affectations ou les prises de grade).

Le secrétaire général a reconnu l'utilité de fluidifier les affectations des magistrates et magistrats en cours d'année judiciaire pour éviter notamment d'avoir des effectifs dégradés dans les juridictions. Un groupe de travail sera créé prochainement.

Le SJA a également indiqué que le **calcul des effectifs selon une stricte logique de chambre atteint désormais ses limites.** Outre les demandes de décharger les chef(fe)s des tribunaux administratifs de deux chambres de la présidence d'une chambre et de créer des postes de premier vice-président dans les tribunaux administratifs de cinq chambres et plus, le SJA estime nécessaire de prévoir des effectifs adéquats, principalement au grade de président, et des postes de rapporteurs publics le cas échéant, pour gérer les pôles sociaux, référés ou étrangers ; il en va de même en cour, où les pôles de traitement des contentieux des étrangers doivent être encadrés par un collègue au grade de président supplémentaire. Il a en outre appelé à une réflexion permettant d'amortir raisonnablement la charge de travail dans les plus petites juridictions confrontées à des effets de seuil.

Le SJA a enfin rappelé qu'il souhaitait une meilleure gestion de l'allocation des moyens que représentent les **magistrats honoraires** et que le CSTACAA soit consulté sur leur inscription sur la [liste nationale prévue par le code de justice administrative.](#)