



Syndicat de la juridiction  
administrative

## Réunion de dialogue social du

**8 juillet 2022**

---

**Vos représentantes SJA :**

**Maguy Fullana (présidente)**

**Clotilde Bailleul (secrétaire générale adjointe)**

**Julie Florent (membre du conseil syndical)**

La définition du thème principal de la réunion revenait à l'USMA, qui a choisi celui du « rapporteur public ». Le SJA a quant à lui demandé à ce que les thèmes annexes suivants soient abordés : mise en œuvre de la réforme de la [haute fonction publique](#), suivi des mesures adoptées à la suite des [précédentes réunions de dialogue social](#), mise en œuvre de la [revalorisation indemnitaire](#), bilan de la réforme de l'[évaluation](#) et [protection sociale complémentaire](#).

\* \* \*

La fonction de rapporteur public est une spécificité de la procédure contentieuse devant les juridictions administratives. Le prononcé des conclusions est prévu à l'article L. 7 ainsi qu'à l'article L. 732-1 du code de justice administrative en ce qui concerne les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel et il constitue le principe, des exceptions étant aménagées.

Sans revenir sur l'historique de la fonction ni sur l'importance du rapporteur public pour la juridiction administrative qui n'a pas fait débat, la réunion de dialogue social a été l'occasion d'évoquer les difficultés liées à l'exercice des fonctions de rapporteur public, notamment en ce qui concerne l'accès au pupitre (1) et l'effectivité des droits statutaires et les conditions de travail (2), avant de s'interroger sur l'avenir de ces fonctions (3).

## **I. Les difficultés liées à l'accès aux fonctions de rapporteur public**

Nombreuses et nombreux sont celles et ceux qui prennent le pupitre de manière volontaire et dans des conditions optimales, c'est-à-dire avec suffisamment d'expérience et dans des matières connues. Ce n'est malheureusement pas toujours le cas.

### **1.1 Le pupitre forcé**

Avec la réforme de la haute fonction publique, certains tribunaux administratifs qui étaient déjà soumis à un fort *turn over* des effectifs l'ont vu se renforcer, de sorte que de nombreux collègues ont été nommés dans ces fonctions après seulement un ou deux ans d'exercice du métier de rapporteur.

Cette situation peut poser des difficultés de divers ordres :

- collègues qui ne sont pas toujours volontaires pour occuper ces fonctions et deviennent rapporteur public contre leur gré ;
- magistrat(e)s qui n'ont pas l'expérience suffisante pour être véritablement à l'aise dans les matières de leur chambre, ce qui ajoute à la lourdeur des fonctions ;
- manque d'ancienneté pour permettre un accompagnement des rapporteurs aux côtés du président de chambre.

Les bilans sociaux font apparaître qu'alors qu'au grade de premier conseiller la moyenne d'âge des rapporteurs publics est plus élevée que celles des rapporteurs, c'est l'inverse au grade de conseiller : les rapporteurs publics sont en moyenne plus jeunes que les rapporteurs (Bilan social 2020 : 47 ans 1 mois et 46 ans 5 mois pour les PC, 30 ans 10 mois contre 33 ans 6 mois pour

les C ; Bilan social 2021 : 47 ans 8 mois et 46 ans 5 mois pour les PC, 31 ans 10 mois contre 33 ans 4 mois pour les C).

Le secrétaire général n'a pas été en mesure d'apporter des éléments permettant d'éclairer les raisons de ces différences. S'il a déploré que le pupitre soit imposé dans certaines situations, il n'a pas émis de pistes qui pourraient permettre de limiter cela.

## 1.2 *Le pupitre inaccessible*

A l'inverse, dans d'autres tribunaux où les magistrat(e)s restent en poste plus longtemps, il peut être très difficile à certains collègues **d'accéder au pupitre**, alors que les fonctions sont valorisées au titre de la polyvalence du parcours juridictionnel.

En outre, les bilans sociaux font apparaître que, si les **femmes** représentent 52 % des magistrat(e)s au grade de conseiller et premier conseiller, 44 % seulement des rapporteurs publics sont des femmes (2020 : 107 rapporteuses publiques et 136 rapporteurs publics ; 2021 : 105 et 135). Il serait temps de s'interroger sur les raisons pour lesquelles les magistrates sont éloignées de ces fonctions et de mettre en œuvre une politique active pour remédier à cette situation.

Si les **notes liées à la parentalité** prévoient que les collègues conservent leur pupitre à leur retour de congés maternité, des statistiques sont nécessaires pour vérifier que cela soit bien le cas en pratique.

De la même manière, l'accès au pupitre peut être très compliqué voire impossible pour des collègues à **temps partiel** alors que des modes d'organisation devraient pouvoir être trouvés pour le permettre. Dans la grande majorité des cas, entre deux candidatures au poste de rapporteur public c'est le ou la collègue qui n'est pas à temps partiel qui sera retenu(e), pour des questions purement organisationnelles, sauf, pour le magistrat concerné, à accepter de reprendre des fonctions à 100 %. Tout en admettant la nécessité d'adapter l'organisation du travail juridictionnel en conséquence, il serait pourtant possible d'envisager des solutions qui permettraient de faire fonctionner une chambre avec un rapporteur public à temps partiel :

- Lorsque la situation de la juridiction le permet : ne mettre que des rapporteur(e)s à temps partiel ; si le président est à temps complet il peut faire davantage de référés par exemple ; affecter plusieurs rapporteurs publics dans la même chambre, quitte à ce qu'un ou une collègue expérimenté et véritablement volontaire exerce alternativement les fonctions de rapporteur et de rapporteur public ;
- alléger les obligations de service liées, par exemple, aux commissions ou permanences du rapporteur public concerné, ou l'en dispenser ;
- demander à un rapporteur public à temps complet d'une chambre où certains rapporteurs sont à temps partiel de faire quelques audiences dans la chambre concernée, etc...

Sur ce point le secrétaire général a indiqué que les fonctions de rapporteur public devaient pouvoir être exercées avec un minimum de roulement entre les collègues intéressés et que cela relevait de l'organisation de la juridiction par les chef(fe)s des juridictions concernées. Il considère en outre, comme le SJA, que la durée d'exercice de ces fonctions ne doit pas être limitée par un texte réglementaire.

## II. Conditions de travail et difficultés pour les rapporteurs publics à faire valoir leurs droits statutaires

### 2.1 Les difficultés pour les rapporteurs publics à faire valoir leurs droits statutaires

Notre statut prévoit les mêmes droits quelles que soient les fonctions exercées (rapporteur, rapporteur public, président). Pour autant, dans la pratique, les rapporteurs publics peinent à faire valoir leurs droits.

En premier lieu, les rapporteurs publics ne peuvent que très difficilement exercer leurs droits à **décharge**, liés à l'accomplissement de missions en sus de leurs fonctions de rapporteur publics (permanences, commissions administrative, BAJ, référents, etc.). S'ils peuvent en bénéficier via les décharges des rapporteurs, cette possibilité n'est pas systématique ni nécessairement adaptée au calendrier de leurs propres obligations. Certaines juridictions choisissent de dispenser les rapporteurs publics de permanence, mais ce choix n'est pas généralisé et ne s'impose souvent que si la chambre comporte trois rapporteurs, ce qui est déjà une situation très lourde en soi pour le rapporteur public.

En deuxième lieu, les rapporteurs publics peinent à faire valoir leurs droits en matière de **formation**. Or, outre les formations aux fonctions spécifiques de rapporteur public (le rôle et la place du rapporteur public ; les techniques oratoires), il est nécessaire qu'ils puissent se former à de nouvelles matières ou à l'actualité des matières de leur chambre. Dans la mesure où ils ne maîtrisent pas véritablement l'enrôlement, y compris très souvent dans les faits en appel<sup>1</sup>, ils ne peuvent pas faire jouer leur droit à décharge, il leur est difficile de pouvoir suivre ces formations.

Pourtant, là encore, le SJA a identifié des pistes possibles :

- prévoir que l'ensemble de la chambre assiste à des formations en même temps ;
- coordonner l'exercice du droit à décharge des rapporteurs, dans la mesure du possible pour ces derniers ;
- demander aux rapporteurs de mettre des dossiers moins lourds ;
- permettre aux magistrats honoraires ou à des magistrats placés au niveau de la CAA de conclure, etc...

En troisième lieu, les rapporteurs publics peuvent plus difficilement faire valoir leurs droits à **RTT** que les rapporteurs, lesquels peuvent se faire remplacer par une « potiche ». Là encore, des solutions peuvent être imaginées, outre la plus évidente et pratiquée consistant à ce que tous les membres de la chambre posent leurs RTT au même moment, telles que des audiences dédiées à des OQTF, un(e) collègue dont la charge de travail serait moindre à ce moment-là pouvant dans ce cas examiner les dossiers.

Outre ces quelques propositions, le SJA a demandé que le remplacement des rapporteurs publics fasse l'objet d'une réflexion, le simple report de dossiers à leur retour après une absence n'étant pas une solution.

En dernier lieu, il est parfois opposé aux rapporteurs publics d'avoir occupé le pupitre trop longtemps au moment de l'**accès au grade de président**. Or, dans de nombreux cas, qui vont être amenés à se multiplier du fait de la réforme de la haute fonction publique, les collègues ne choisissent pas de rester dans ces fonctions, mais sont instamment prié(e)s, voire véritablement

---

<sup>1</sup> Le deuxième alinéa de [l'article R. 711-1 du CJA](#) dispose pourtant que : « À la cour administrative d'appel, le rôle de chaque audience est préparé par le rapporteur public et arrêté par le président de la cour. »

contraints de les conserver, dans l'intérêt du bon fonctionnement de leur juridiction. Cela est particulièrement vrai dans certains tribunaux soumis à un fort *turn over* des effectifs, où les collègues plus expérimentés sont rares. Dans de telles situations, il apparaît injuste de leur opposer l'absence de retour aux fonctions de rapporteur avant de pouvoir envisager une promotion.

Il ne faut par ailleurs pas oublier deux choses :

- les présidents ne peuvent plus occuper les fonctions de rapporteur public, il serait donc étrange de priver les collègues premiers conseillers expérimentés de ces fonctions alors que ce sont les dernières années où ils peuvent les occuper ;
- dans l'immense majorité des cas, en TA, les rapporteurs publics exercent parallèlement des fonctions leur permettant de continuer à rédiger des décisions, dans le cadre des permanences étrangers et/ou référés, et d'audiences en formation de juge unique.

L'argument consistant à dire que les rapporteurs publics ont été éloignés trop longtemps de la rédaction des jugements pour pouvoir prétendre à des fonctions de réviseur n'est donc pas toujours opposé à bon escient.

## 2.2 *Les conditions de travail des rapporteurs publics*

En premier lieu, le rapporteur public est très souvent dans une situation particulière puisqu'il ne maîtrise ni sa **charge de travail** (nombre de dossiers à traiter, sauf de rares exceptions en CAA), ni son **rythme de travail** (date à laquelle les dossiers lui sont remis). Un meilleur dialogue permettrait bien souvent de tenir compte davantage de la charge et du rythme de travail des rapporteurs publics.

Avec le **durcissement du stock**, les dossiers sont de plus en plus difficiles – ce qui pèse sur le rapporteur public comme sur l'ensemble de la formation de jugement – mais surtout les **délais de remise** ont tendance à être de plus en plus proches de l'audience. Il est courant, malheureusement, que les rapporteurs enrôlent en raison de la charge de travail qui est la leur des dossiers qu'ils n'ont pas encore terminés et il peut arriver que le rapporteur public ne dispose pas toujours de la totalité des notes et projets des rapporteurs, parfois même la veille ou l'avant-veille de la séance d'instruction. **Il paraît important de rappeler que le respect du calendrier de remise des dossiers est un gage de confort de travail et de sérénité pour le rapporteur public mais également pour tous les membres de la chambre.**

Il est par ailleurs légitime de s'interroger sur le recours de plus en plus massif aux **chambres à trois rapporteurs**, que nous avons pu constater lors de nos visites de juridiction, systématiquement justifié par les départs massifs en mobilité du fait de la réforme de haute fonction publique. **Or le rapporteur public dont la chambre passe de deux à trois rapporteurs peut voir sa charge de travail augmenter de 50 %, ce qui implique soit de regarder plus rapidement les dossiers, avec le risque de souffrance éthique qui y est associé, soit de travailler encore davantage** alors que les journées de travail ne peuvent pas être étirées à l'infini et qu'ils ont tout autant droit au repos que leurs collègues.

La défaillance ou les difficultés rencontrées par un président ou un rapporteur, comme l'arrivée d'un troisième rapporteur dans la chambre, créent autant de situations qui peuvent être extrêmement anxiogènes. Elles sont à l'origine de risques psychosociaux et ont pu conduire à des

situations de *burn-out*. Au regard de ces risques, la prime spéciale de 133 euros bruts par mois apparaît bien dérisoire.

Par ailleurs, du fait de la réforme de la haute fonction publique et des risques de départs massifs en mobilité qui en découlent, les chambres à trois rapporteurs ont tendance à se multiplier. Or il faut bien rappeler que la règle doit rester celle de chambres à deux rapporteur(e)s, et ce d'autant plus que rien n'est actuellement prévu pour compenser la surcharge de travail des rapporteurs publics affectés dans de telles chambres.

Afin de limiter au maximum les risques psychosociaux encourus par les rapporteurs publics, **il est temps de réfléchir à des mécanismes de récupération de temps de travail pour les rapporteurs publics affectés dans des chambres à trois rapporteurs et de mener une politique active d'abandon des exigences statistiques et des objectifs cumulatifs irréalisables qui pèsent sur les rapporteurs**, à savoir, tout à la fois, et à effectifs constants voire en baisse :

- éradiquer le stock de dossiers de plus de 24 mois ;
- respecter un taux de couverture de 100 % ;
- tenir les délais contraints.

### **III. Les menaces qui pèsent sur le rapporteur public**

#### *3.1 Rapporteur public, des fonctions en voie de disparition ?*

Lors de son dernier congrès, le SJA a relevé que, dans certaines juridictions, l'enrôlement d'un nombre excessif d'affaires conduit à ce que les rapporteurs publics ne soient plus en mesure de regarder les dossiers pour lesquels ils seront dispensés de prononcer leurs conclusions. Il arrive même qu'ils soient encouragés à le faire dans certaines juridictions, ce qui démotive et fait perdre de son sens aux fonctions de rapporteur public.

En parallèle, de plus en plus de rapporteurs publics perdent l'habitude de se déplacer en salle d'audience et sont parfois même incités à n'être pas présents, alors que l'article R. 732-1-1 du code de justice administrative ne les dispense que de « prononcer » leurs conclusions et non d'assister à l'audience.

Le SJA a également, lors de son dernier congrès, **appelé de ses vœux que les réformes procédurales telles que la dispense de conclusions des rapporteurs publics ne se multiplient pas et ne se substituent pas aux nécessaires créations de postes supplémentaires pour faire face à l'augmentation du nombre des entrées contentieuses.**

Si lors du rendez-vous avec le bureau du SJA, le Vice-président du Conseil d'Etat a rappelé que la suppression du rapporteur public n'était pas à l'ordre du jour, ce dont le SJA se réjouit, il ne faudrait pas que le recours accru à la dispense de conclusions voie à la dispense d'examen conduise à sa suppression dans les faits.

#### *3.2 Rapporteur public, des fonctions très exposées*

**Personnage emblématique des juridictions du fait de son rôle à l'audience et des publications des conclusions dans les revues juridiques, qui constituent une des modalités du « rayonnement » de la juridiction, le rapporteur public est souvent (re)connu localement.**

Le secrétaire général du Conseil d'Etat a indiqué qu'il ne lui semblait pas opportun de revaloriser la prime liée à l'exercice des fonctions de rapporteur public et relevé que les rapporteurs publics particulièrement méritants pouvaient bénéficier d'une modulation à la hausse de leur part variable. Le secrétaire général adjoint en charge des TACAA et du numérique a pour sa part fait part de ce que le versement des conclusions était techniquement plus facile sur Ariane que Ariane archives et de ce qu'il serait souhaitable qu'une ligne de conduite homogène soit retenue s'agissant de la publication, par exemple toutes celles sous les jugements et arrêts en C+ ainsi que celles qui sont publiées dans des revues.

Le SJA a également fait valoir que les rapporteurs publics font de plus en plus l'objet d'attaques dans la presse voire en audience. Sur ce point, le SJA veille à ce que les collègues concerné(e)s bénéficient du soutien de leur chef(fe) de juridiction et, le cas échéant, de la protection fonctionnelle, sous la forme la plus adaptée aux faits en cause. Le SJA souhaite en outre qu'un suivi de ces incidents soit mis en place, qui paraît d'autant plus important avec le déploiement de l'*open data*, qui pourrait contribuer à augmenter ces pratiques intolérables.

Dans une moindre mesure, il se pourrait que l'*open data* conduise à ce que les conclusions des rapporteurs public leur soient demandées de façon plus fréquente, ce qui conduit également à une surcharge d'activité liée au traitement de ces demandes.

Le SJA sera attentif aux suites qui seront réservées à ses demandes, dans le cadre du dialogue social.

\* \* \*

Les points supplémentaires suivants ont été examinés à la demande du SJA :

## **I. Mise en œuvre de la réforme de la haute fonction publique**

Les problématiques de débouchés pour les collègues établis en dehors de la région parisienne et de déstabilisation de l'organisation et du fonctionnement des juridictions sont connues.

Elles ont demandé le renforcement des moyens de la mission mobilité du SGCE, eu égard aux difficultés rencontrées par les collègues pour trouver des mobilités, particulièrement en régions.

Elles ont invité le SGCE à envisager le long terme, dans l'hypothèse où la réforme serait maintenue : communication à l'égard des nouveaux magistrats sur leur déroulé de carrière, publicité à l'égard des autres corps de hauts fonctionnaires, second mouvement de promotion et de mutation.

Le secrétariat général du Conseil d'Etat doit revenir vers vos organisations syndicales sur le sujet.

## **II. Suivi du dialogue social**

Depuis 2021, à la suite de chaque réunion de dialogue social, le gestionnaire élabore un compte-rendu et un tableau permettant de suivre les propositions faites par vos organisations syndicales. Le SJA a demandé au gestionnaire que ces tableaux soient présentés afin de faire le point sur les différentes revendications syndicales. Le secrétariat général n'a pas été en mesure de présenter l'état d'avancement des mesures demandées par vos organisations syndicales. Le SJA est très vigilant sur ce point et a demandé fermement qu'un bilan soit présenté à la rentrée.

## **III. Revalorisation indemnitaire et indiciaire**

Vos représentantes ont demandé des précisions sur la mise en œuvre concrète de la revalorisation indemnitaire.

- Sur le calendrier du versement de la part fixe et de la part variable il leur a été indiqué qu'un premier versement rétroactif interviendrait sur la paye de juillet pour la part fixe, la part variable devant *a priori* être versée en novembre selon les modalités habituelles ;
- Le secrétariat général a en outre indiqué que l'enveloppe versée aux chef(fe)s de juridiction serait supérieure au taux de 1 afin de permettre la modulation à la hausse de certain(e)s collègues sans verser une prime inférieure au coefficient de 1 aux autres. Il a néanmoins refusé de communiquer sur le montant exact de cette enveloppe complémentaire. Si le SJA se félicite que des crédits supplémentaires aient été débloqués, il a demandé que le secrétariat général fasse preuve de davantage de transparence sur le nombre de collègues concernés et sur le montant de la modulation : le retour au coefficient de 1 ne doit pas avoir pour corollaire le maintien voire l'aggravation de l'opacité.

Des précisions ont également été demandées sur la suite des travaux en matière de rémunération : indiciaire, rééchelonnement, mesures sectorielles. Il leur a été répondu que le Conseil d'Etat était en attente de l'avancée des travaux pour les administrateurs de l'Etat. Le SJA reste pleinement mobilisé sur ce sujet pendant l'été.

## **IV. Demande de bilan de la réforme de l'évaluation de 2020**

Vos représentantes ont demandé un bilan de la réforme de l'évaluation 2020, qui a notamment modifié les modèles de CREP et remis en vigueur les « croix ». Elles ont indiqué que la pratique de ces modèles a fait émerger des interrogations, notamment la nécessité d'envisager d'ajouter une colonne « Maîtrise », entre « Acquis » et « Expert ».

Le secrétaire général des TA et des CAA a annoncé qu'un tel bilan serait soumis à vos organisations syndicales.

## **V. Protection sociale complémentaire**

Le SJA a demandé que les échanges annoncés en CSTA se tiennent à la rentrée sur la prise en charge par l'employeur la protection sociale complémentaire. En effet, les juridictions administratives ne sont pas considérées comme couvertes par les accords conclus par les organisations syndicales représentatives au niveau de la fonction publique de l'Etat et ne bénéficieront pas du dispositif interministériel acté pour la FPE concernant la mutuelle (cf. [CR CSTA du 17 mai 2022](#)). Dans l'attente, le SGCE a confirmé que le dispositif de remboursement forfaitaire d'une somme de 15 euros par mois pour tous les magistrats qui ont souscrits une mutuelle serait maintenu.