



Syndicat de la juridiction
administrative

Réunion de dialogue social

10 juillet 2024

Vos représentants et représentantes SJA :

Julien Henninger, président

Virgile Nehring, secrétaire général adjoint

Julie Florent, trésorière

La dernière réunion de dialogue social de l'année judiciaire 2024 a été consacrée, à la demande de l'USMA et dans la lignée des dialogues sociaux précédents, au « **plan d'actions sur la charge de travail** » annoncé par le secrétariat général du Conseil d'Etat au CSTACAA du 12 septembre à la suite de la présentation des conclusions du [rapport du groupe de travail sur la charge de travail](#) présidé par Mme Brigitte Phémolant.

Le SJA a demandé pour sa part que soient abordés, en thèmes annexes, la mise à jour des **orientations du CSTACAA** et les **contentieux évitables**.

Table des matières

I.	Projet de plan d'actions sur la charge de travail présenté par le secrétariat général du Conseil d'Etat	3
	A) Mieux prendre en compte la diversité des missions et des situations pour assurer une répartition équitable de la charge de travail au sein des juridictions	3
	B) Atténuer les effets de la volatilité des effectifs	5
	C) Agir pour améliorer la conduite de l'instruction et le traitement des dossiers	6
II.	Les contentieux évitables	7
III.	Les orientations du CSTACAA	8

I. Projet de plan d'actions sur la charge de travail présenté par le secrétariat général du Conseil d'Etat

Le **SJA** souhaite rappeler, à titre liminaire, que la question de la charge de travail est indissociable de la question des effectifs en juridiction et qu'il ne saurait être attendu des magistrats la couverture des entrées qui explosent à effectif quasi constant.

Ainsi qu'indiqué lors de la réunion de dialogue social du 30 avril dernier, **sur les 10 dernières années, les entrées en TA et CAA ont bondi de 41% alors que l'effectif réel moyen n'a progressé que de 1,7% sur la même période !¹**

Il n'est plus possible d'espérer par ailleurs augmenter encore la productivité des magistrats, qui a déjà atteint ses limites il y a plus de 10 ans, ainsi que l'avait reconnu alors le vice-président du Conseil d'Etat².

La réflexion sur les modalités d'amélioration de la charge de travail doit ainsi s'accompagner d'une **demande d'effectifs supplémentaires**, calculée non pas en fonction des productivités maximales enregistrées ces dernières années au détriment de l'équilibre vie privée / vie professionnelle des magistrats, mais en fonction des taux de productivité raisonnables et au regard de la constante augmentation des entrées, en particulier des référés, enregistrée ces dernières années.

Le SJA sollicite ainsi la création minimale de 150 ETP supplémentaires de magistrats sur une période de 3 ans et de 190 ETP d'agents de greffe.

Le service a présenté un projet de plan d'actions qui s'articule autour de trois grands axes.

A) Mieux prendre en compte la diversité des missions et des situations pour assurer une répartition équitable de la charge de travail au sein des juridictions

Le secrétariat général souhaite diffuser à la rentrée 2024 une circulaire précisant les éléments de la charge de travail d'un magistrat : travail juridictionnel et activités extra-juridictionnelles obligatoires. Elle précisera que la somme de travail doit être répartie équitablement entre les magistrats, en tenant compte, notamment, de leurs fonctions, de leur plus ou moins grande

¹ Sources : Bilans d'activité de la juridiction administrative 2013 et 2023

² « Deux leviers ont permis, pendant les dernières années, de faire face à la croissance de la demande de justice : les moyens supplémentaires qui ont été affectés à la justice administrative ; la considérable augmentation de la productivité des magistrats et des agents de greffe. Ces deux leviers trouvent aujourd'hui leurs limites. [...] La productivité très fortement croissante des tribunaux et des cours durant les deux dernières décennies ne peut évidemment plus augmenter et, en tout cas, pas au même rythme. [...] Il convient aussi de ne pas alourdir globalement la charge de travail, surtout en première instance. Les magistrats comme les agents de greffe ont été très sollicités ces dernières années et il faut prendre garde à ce que leurs conditions de travail ne se dégradent pas. D'ailleurs, la qualité des décisions que rend la juridiction administrative pourrait souffrir de nouveaux gains de productivité, compte tenu du caractère plus complexe et de la lourdeur des dossiers à traiter. », Jean-Marc Sauvé, AJDA 2012, p.1220.

expérience contentieuse, de leurs domaines de spécialisation et de leurs capacités contributives. L'objectif affiché est de passer d'une logique de norme chiffrée à une logique d'objectifs partagés.

Cette répartition passera par l'élaboration d'une feuille de route annuelle par juridiction, de manière à passer d'une logique de norme chiffrée à une logique d'objectifs partagés.

Des fiches-missions seront diffusées, accompagnées d'une circulaire demandant aux chefs de juridiction d'en faire un outil de référence pour fixer les objectifs de chaque magistrat. Ces objectifs seront fixés par écrit, lors de l'entretien d'évaluation. Le formulaire d'évaluation sera enrichi pour faire apparaître l'ensemble des fonctions et missions exercées ; il en sera de même du formulaire destiné à l'établissement du tableau d'avancement au grade de président.

L'ensemble des « managers » dans les juridictions sera formé aux méthodes de management « bienveillant » et sensibilisé à la nécessité de fixer des objectifs atteignables à chaque magistrat et magistrat, en adéquation avec leurs capacités contributives.

Le recueil des bonnes pratiques élaboré par la MIJA sera enrichi pour redéfinir en particulier la place de l'aide à la décision et des agents de greffe dans le travail juridictionnel.

La position du SJA :

Sur le calendrier, le SJA a insisté sur le fait que cette bascule ne pourrait en tout état de cause pas se faire avant la rentrée juridictionnelle 2025, puisque les objectifs pour l'année 2024-2025 ont déjà été fixés.

Sur le fond : le SJA est favorable au rappel de ce qui relève des missions des magistrates et magistrats administratifs, de la primauté des fonctions juridictionnelles sur les fonctions accessoires ainsi qu'au renforcement du contrôle sur les autorisations de cumul.

Il est en revanche **opposé à la fin de la norme chiffrée**, qui demeure un référentiel commun simple et nécessaire, notamment en début de carrière, lors de retour en juridiction ou lors de changement de matière. Elle constitue un filet de sécurité indispensable alors que nous ne comptons ni le nombre d'heures ni le nombre de nos journées de travail.

Ne nous leurrions pas, la logique d'objectifs partagés conduira également à des objectifs chiffrés (ex : juger tous les dossiers avant telle date) dont le caractère atteignable ne dépendra plus que de la « bienveillance » du chef de juridiction et de la capacité des magistrats à négocier, plus ou moins bien, leurs objectifs individuels.

Le SJA rappelle que les tentatives et expérimentations de mise en place d'objectifs concertés dans des juridictions s'étaient, par le passé, soldées par un bilan catastrophique. De nombreux collègues avaient alors constaté une augmentation de la pression statistique et de la charge de travail des collègues. Nous n'avons aucune raison de penser qu'il en ira différemment demain.

Le SJA est également **opposé à ce qu'il soit tenu compte de la capacité contributive de chacun, sauf pour acter une diminution de la norme** : une mi-norme pour les nouveaux, une norme aménagée pour les changements de situation.

Par ailleurs, **la circulaire devra impérativement définir des règles claires sur les mécanismes de « décharge »**, qui à ce stade ne sont aucunement abordés. Mi-norme des nouveaux arrivants, défalcation des permanences, prise de RTT, arrêt maladie, congé maternité formation...

Des plafonds doivent également être envisagés pour les permanences et des systèmes de suppléance mis en place.

Le SJA n'est pas opposé à certaines propositions (fiches mission, formations, entretien professionnel...) mais constate qu'elles peuvent se faire sans suppression de la norme chiffrée, et qu'elles ne peuvent constituer des garanties comparables contre l'inflation de la charge de travail. Enfin, le SJA a proposé que les formulaires d'évaluation soient complétés avec une colonne « maîtrise », entre « acquis » et « expert » ; le service s'y est déclaré favorable.

B) Atténuer les effets de la volatilité des effectifs

Le groupe de travail avait mis en évidence le défi des juridictions confrontées à la nécessité de se réorganiser en cours d'année judiciaire pour faire face aux nombreux départs de magistrates et magistrat, en particulier pour effectuer leur mobilité.

Le gestionnaire propose plusieurs pistes de réflexion :

- la création d'un groupe de travail pour étudier la pertinence et la faisabilité du maintien de plusieurs cycles recrutements dans l'année,
- une réflexion quant à l'opportunité d'un deuxième mouvement de mutation à l'automne,
- l'utilisation des délégations de magistrats,
- la mutualisation des commissions entre TA et CAA avec l'élaboration d'une circulaire du secrétariat général invitant les présidents des cours et des TA à se coordonner,
- un pilotage central du recours aux magistrats honoraires.

La position du SJA :

Le SJA demande en premier lieu de **modifier les conditions de mobilité**, pour admettre que les mobilités géographiques et fonctionnelles soient prises en compte au titre de la mobilité comme cela est le cas pour les administrateurs de l'État. Les réflexions proposées ne permettant que de limiter les effets défavorables de cette instabilité, à laquelle il faut mettre fin.

Le SJA est favorable à une double temporalité des affectations : cela doit d'abord se faire par un **deuxième mouvement de mutation** en milieu d'année judiciaire, accompagné de deux sessions de recrutement par an, avec une formation initiale au CFJA et non en alternance. Les détachés vers la CCSP doivent intégrer la partie théorique de ce socle commun.

Le SJA est favorable à la mutualisation des commissions entre TA et CAA et déplore des pratiques locales trop variables ; le secrétariat général du CE doit se saisir activement de cette question.

Le SJA est favorable à une meilleure utilisation des délégations de magistrats, avec une information semestrielle du CSTACAA, avec des appels à candidatures ouverts, à la condition que cela se fasse sur la base du strict volontariat.

Le SJA est favorable à un pilotage central du recours aux **magistrats honoraires** et demande que leur inscription sur la liste nationale soit conditionnée à un avis conforme du CSTACAA. Il souhaite appeler à la vigilance sur le suivi statistique de la production des magistrats honoraires, qui produisent mais ne sont pas comptés dans l'ERM des juridictions : cela pèse indirectement sur les attentes statistiques des juridictions qui ne sont pas dotées en magistrats honoraires.

C) Agir pour améliorer la conduite de l'instruction et le traitement des dossiers

Le secrétariat général souhaite améliorer l'appropriation par les magistrates et magistrats du décret JADE et voir les agents de greffe davantage associés à la gestion de l'instruction. Il souhaite mettre en place un groupe de travail pour réfléchir aux modifications souhaitables dans le code de justice administrative pour rationaliser la procédure d'instruction et améliorer le traitement de diverses situations (requérants quérulents, contentieux sériels...). Un autre groupe de travail sera chargé d'élaborer un vadémécum définissant les bonnes pratiques en matière de présentation des écritures contentieuses, en concertation notamment avec le Conseil national des barreaux et la conférence des bâtonniers.

La position du SJA :

Il convient de prévoir un bilan de l'utilisation des outils JADE. Les préconisations devront veiller à ne pas priver le rapporteur de la maîtrise de son enrôlement et que tout transfert de charge, notamment en matière d'ordonnance R. 222-1 du CJA, soit dûment pris en compte dans la charge de travail.

Le SJA est favorable à une réflexion sur la modification du code de justice administrative, mais restera vigilant au respect des grands principes de la justice : accès à la justice, égalité entre requérants, etc.

Le SJA est favorable à l'élaboration d'une charte des écritures conçue en concertation avec les organisations représentatives des avocats. Cette charte doit rester incitative et ne pas revêtir un caractère obligatoire pour les parties, au risque d'alourdir l'office du juge.

II. Les contentieux évitables

Dans l'objectif de réduire la charge de travail des magistrats et magistrates, il convient d'agir également pour éviter la multiplication des contentieux qui encombrant inutilement le prétoire du juge administratif.

A) Les référés pour obtenir des rendez-vous en préfecture

Il est un contentieux qui connaît ces derniers temps un essor particulier qui empoisonne la vie des juridictions, en particulier en Île-de-France, et sur lequel il est possible et il convient d'agir avant que le problème ne se généralise davantage : le contentieux des référés tendant à obtenir un rendez-vous en préfecture ou la délivrance d'un récépissé³.

La juridiction administrative n'a pas vocation à devenir le secrétariat des préfectures. Ces contentieux sont par ailleurs évitables : à Cergy-Pontoise, ces référés concernent à 90% la préfecture des Hauts-de-Seine et seulement à 10% la préfecture du Val-d'Oise. Le dialogue mené par ailleurs par plusieurs chef(fes) de juridiction a permis parfois, bien que momentanément hélas, de réduire ce contentieux. Il faut essayer de stopper l'hémorragie maintenant, d'autant que des dysfonctionnements similaires commencent à apparaître avec le service en ligne des demandes de titres de séjour - l'ANEF – dont le déploiement a été généralisé l'année dernière.

Outre le très faible intérêt intellectuel de ces dossiers, qui surchargent inutilement en particulier les présidents de chambre en TA, ces dossiers ont un coût financier considérable⁴.

→ Sur ce point, un nouveau rapprochement du Conseil d'Etat avec le ministère de l'intérieur apparaît désormais urgent pour étudier les pistes susceptibles de mettre fin à la multiplication de ce contentieux qui empoisonne le quotidien de certaines juridictions et traduit une mauvaise allocation des deniers publics.

³ D'après nos sources, les seuls référés mesures utiles sur ces sujets ont atteint des records historiques : + de 2 000 dossiers en 2021 et 2022 au TA de Montreuil ; + de 1 000 dossiers en 2021 et 2023 au TA de Versailles. Les TA de Paris, Cergy-Pontoise, Melun sont également touchés, de même que le TA de Nice (+ 500 référés en lien avec des difficultés à obtenir des rendez-vous en préfecture ou la délivrance de récépissé en 2023).

⁴ En fourchette basse à minimum 500 euros l'unité (en comptant le tps de travail magistrat et greffe et l'aide juridictionnelle, ainsi que le temps d'instruction du bureau d'aide juridictionnelle) et à plus de 1 500 euros en fourchette haute (en ajoutant des frais irrépétibles et une défense de l'administration), soit au minimum un million d'euros pour les seuls référés traités à Montreuil en 2022.

B) Les autres contentieux suscités par l'inaction des préfectures

La multiplication des dossiers d'exécution pour réexamen à la suite d'annulations, pour défaut de motivation, de décisions implicites de rejet de demande de titre de séjour parfois complétés par une demande indemnitaire, peut et doit, pour les mêmes raisons que précédemment, être évitée.

→ Là encore, un rapprochement avec le ministère de l'intérieur est attendu afin d'échanger sur les moyens donnés aux préfectures et mettre l'accent sur la formation des agents quant à la nécessité de répondre aux demandes dans des délais raisonnables, de tenir le juge administratif informé de tout réexamen de dossier dont il serait par ailleurs saisi et d'instruire en priorité les dossiers pour lesquels le juge a enjoint un réexamen.

C) Le DALO injonction

Le contentieux du DALO injonction représente également des volumes considérables, en particulier dans les zones où la tension en logements est forte⁵. Or ce contentieux ne nécessite pas ou très peu d'analyse juridique, si bien que le maintien au contentieux du prononcé de ces injonctions doit être questionné.

→ Le SJA demande à ce qu'une réflexion soit lancée en vue de « déjuridictionnaliser » le DALO injonction

III. Les orientations du CSTACAA

Le SJA a rappelé la nécessité de modifier plusieurs des orientations du CSTACAA de façon, notamment, à :

- **Actualiser les orientations pour tirer les conséquences des modifications statutaires récentes**
- **Améliorer la prévisibilité et sécuriser les retours de situations 'extérieures' (mobilité/détachement, congés, disponibilité...)**
- **Rendre plus équitable l'accès aux cours administratives d'appel**
- **Prévoir un deuxième mouvement de mutation annuel.**

Les demandes complètes du SJA figurent dans les tableaux ci-dessous.

⁵ Sur les 6 premiers mois de 2024, une recherche sur ariane archives permet de dénombrer + de 200 dossiers traités à Marseille, + de 400 dossiers à Montreuil, + de 200 à Lyon.

<u>Orientations</u> du CSTACAA	Demandes du Syndicat de la juridiction administrative
Détachement en tribunal administratif et à la CCSP	Informer les candidats du grade de reclassement : de manière générale en donnant les éléments utiles pour les principaux corps d'origine dans la communication associée aux avis de candidatures ; à chaque candidat, idéalement avant son audition par la formation restreinte du CSTACAA
Obligation de mobilité conditionnant l'avancement au grade de président	Pour l'accès au grade président - Mettre à jour des nouvelles règles applicables pour l'accès au grade de président
	Pour l'accès au grade de premier conseiller - Ajouter les conditions d'accès au grade de premier conseiller - Préciser les conditions d'application de l'article L. 234-2-1 CJA (dispense de mobilité si quatre ans dans des fonctions publiques ou privées équivalentes à la catégorie A). Prévoir une information individuelle pendant la formation initiale, avant le choix d'affectation, donnée par le service sous le contrôle du CSTACAA
	En général - Rappeler les obligations prévues par le CJA : que tout départ en mobilité nécessite d'avoir passé 2 ans en juridiction (R. 235-1 CJA), 3 ans pour certains postes (R. 235-2 CJA) ; que la présidence de la MIJA donne son avis (R. 235-2 CJA) - Préciser l'articulation entre les deux mobilités (en particulier sur l'interdiction d'exercer sans interruption les mêmes fonctions, 5^e alinéa de l'article R. 235-1 CJA) - Préciser les conditions d'application du 3^e alinéa de l'article R. 235-1 CJA (mobilité si affectation pendant deux ans en outre-mer). Préciser notamment que « au titre du grade occupé lors de l'affectation » signifie « pendant l'affectation » : si un conseiller qui remplit déjà les conditions de promotion est en outre-mer et est promu premier conseiller pendant affectation, il remplit alors la condition de mobilité pour passer président
Maintien en activité au-delà de la limite d'âge	- Tirer les conséquences de la réforme des retraites de 2023 , en particulier préciser les conditions de rémunération après l'abrogation de l'article L. 233-8 CJA .

<p>Affectation et mutation des conseillers et premiers conseillers en cours de carrière</p>	<p>Deuxième mouvement annuel</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place un deuxième mouvement annuel de mutation <p>Affectation en CAA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tenir compte, au moins en partie, de la durée totale d'affectation dans les tribunaux administratifs, avec une période transitoire pour une entrée en vigueur progressive des nouvelles règles <p>Retours des situations autres que l'activité en juridiction</p> <ul style="list-style-type: none"> - Clarifier les règles applicables aux trois sujets : droit au retour dans la juridiction d'origine ; calcul de l'ancienneté (intégration ou non de la période hors juridiction) ; conservation de l'ancienneté si retour dans la juridiction d'origine - Étendre la règle applicable aux retours de détachements hors mobilité aux autres positions visant à exercer une activité professionnelle (mise à disposition, disponibilité qui serait éligible à la mobilité...) - Prévoir de façon exhaustive les situations 'extérieures' et sécuriser celles qui nécessitent de l'être : <ul style="list-style-type: none"> - droit au retour et conservation de l'ancienneté pour les retours de congé de formation, congé de longue durée, disponibilité de droit (N.B. : élever un enfant de moins de 12 ans, donner des soins à un proche, suivre époux/pacsé, adopter un enfant), congé de présence parentale, congé de proche aidant, congé de solidarité familiale - fixer les règles de calcul de l'ancienneté des autres situations, en particulier les autres disponibilités
<p>Mutation des présidents classés aux 1er à 4ème échelons du grade de président</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Renommer l'orientation pour tenir compte des décrets du 21 juin 2023 - Réfléchir à un deuxième tour de mutation, ou à des mutations au fil de l'eau - Tenir compte de la « situation personnelle et familiale », et plus seulement de la « situation familiale », sur le modèle des modifications de décembre 2023 pour les C/PC - Assouplir, sur le modèle des orientations pour les mutations C/PC, la règle qui interdit par principe de demander sa mutation avant deux années d'affectation dans le poste - Clarifier les règles (cf C/PC) pour : droit au retour dans la juridiction d'origine ; calcul de l'ancienneté, conservation de l'ancienneté - Prévoir de façon exhaustive les situations 'extérieures' et sécuriser celles qui nécessitent de l'être : <ul style="list-style-type: none"> - fixer les règles applicables à l'affectation en cas de retour de détachement : droit au retour et conservation de l'ancienneté, a minima conservation de l'ancienneté - droit au retour et conservation de l'ancienneté pour les retours de congé de formation, congé de longue durée, disponibilité de droit (N.B. : élever un enfant de moins de 12 ans, donner des soins à un proche, suivre époux/pacsé, adopter un enfant), congé de présence parentale, congé de proche aidant, congé de solidarité familiale - fixer les règles de calcul de l'ancienneté des autres situations, en particulier les autres disponibilités

[Établissement du tableau d'avancement au grade de premier conseiller](#)

- Mettre à jour des [nouvelles règles applicables](#), en précisant l'application dans le temps de celles-ci
- Préciser la notion de « six années de services effectifs » au regard notamment de [l'article R. 234-3 CJA](#)
- Fixer à deux années la durée de services juridictionnels attendue des détachés entrants au grade de conseiller avant de pouvoir être promu au grade de PC
- Rappeler les règles de reclassement dans l'échelon après promotion ([article R. 234-2 CJA](#)) et acter la possibilité de demander à être promu à la date d'un changement d'échelon