



Syndicat de la juridiction
administrative

Livre blanc sur la charge de travail

**Audition du SJA
par le groupe de travail du CSTACAA**

A l'occasion de son audition, le 6 mars 2023, par le groupe de travail, issu du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, chargé d'une réflexion sur la charge de travail des magistrats administratifs, et après avoir proposé un [plan de sensibilisation](#) en 2022, le SJA a élaboré un livre blanc sur le sujet majeur et structurant de la charge de travail.

*

* *

Jusqu'où accepterons-nous d'aller dans la quête d'une productivité toujours plus élevée ?

La question de la charge de travail ne peut désormais plus être niée. Elle appelle des réponses concrètes et fortes.

Le SJA fait le constat d'une charge de travail qui s'accroît, sources de risques pour la santé physique et mentale des magistrats ainsi que de dégradation de la qualité de nos décisions et du service public de la justice administrative. Il propose de mettre fin à la tentation du « toujours plus », de maintenir une norme comme référentiel de protection contre une pression statistique excessive et d'encourager et entretenir des relations de travail fondées sur l'échange et la confiance mutuelle.

*

* *

Table des matières

I. Le constat : une augmentation continue de la charge de travail	5
A. Les chiffres : une augmentation spectaculaire et inquiétante de la productivité par magistrat	5
B. La complexification du droit et de l'office du juge.....	5
1. Certaines matières ont connu une forte complexification	5
2. La complexification du droit processuel et la charge de l'instruction des dossiers.....	8
C. L'alourdissement de la charge de travail : « Ils ne mouraient pas tous, mais tous étaient frappés »	12
1. Alourdissement des tâches juridictionnelles	12
2. Multiplication des missions extra-juridictionnelles	12
3. Toujours plus !.....	15
D. Les enquêtes : une charge de travail ressentie très durement.....	15

1.	Les enquêtes du SJA	15
2.	Baromètre social	16
E.	Ce qui aurait pu participer à réduire la charge de travail n'a pas suffi	16
1.	Des recrutements insuffisants de magistrats.....	16
2.	Des outils de tri dont les effets induits ne doivent pas être négligés	16
3.	Une aide à la décision diversement utile et utilisée	17
F.	Les risques d'une charge de travail excessive	18
1.	Dégradation de la qualité du service public de la justice.....	18
2.	Risques pour la santé des magistrats	18
3.	Détérioration du collectif	18
4.	Souffrance éthique et perte de sens	19
5.	Perte d'attractivité du métier de magistrat	19
II.	Les propositions du SJA	20
A.	La nécessité d'un état des lieux exhaustif et d'une évaluation objective de la charge de travail des magistrats, qui doit être reconnue	20
1.	Les missions juridictionnelles multiples	20
2.	Des missions non juridictionnelles insuffisamment reconnues	20
3.	Les missions particulièrement exigeantes des présidents de formation de jugement	21
B.	Limiter l'inflation contentieuse ?	22
1.	L'impossible limitation du volume du contentieux administratif	22
2.	La nécessaire rationalisation des écritures	23
C.	Recruter davantage et former mieux.....	23
1.	La nécessité de doter toutes les juridictions et tous les grades d'effectifs supplémentaires	23
2.	L'importance de la formation, initiale et continue	24
3.	Développer le rôle des greffes	25
4.	Utiliser l'aide à la décision... comme une aide	26
D.	Maintenir une « norme », la rénover, et réduire la charge de travail	26
1.	Maintenir une norme et en fixer le référentiel à un niveau raisonnable et adaptable	27
2.	Adapter la charge de travail au rythme et au temps de travail	27
3.	Prévoir des décharges et reconnaître les droits à décharge.....	28
4.	Opérer un décompte honnête des dossiers	29
5.	Partager les tâches.....	30
E.	Sensibiliser chacun et chacune à sa relation à la charge de travail	31
F.	Mieux évaluer le temps de travail des magistrats et revoir le régime des RTT	31
G.	Instaurer et préserver un environnement de travail bienveillant	32

1. Bienveillance, confiance et entraide	32
2. Respect des temps de vie.....	33
3. Pallier le manque de reconnaissance.....	33

I. Le constat : une augmentation continue de la charge de travail

A. Les chiffres : une augmentation spectaculaire et inquiétante de la productivité par magistrat

Entre 2011 et 2021, le nombre d'affaires enregistrées nettes a crû de 32 % en TA (182 916 / 241 384) et de 20 % en CAA (28 279 / 34 012), les dossiers d'étrangers augmentant respectivement de 87 % (53 482 / 100 332) et 61 % (11 485 / 18 494). Durant la même période, l'effectif théorique a crû de seulement 10 % en TA (786 / 862), tandis qu'il a baissé de 4 % en CAA (273 / 261). La hausse des effectifs n'a donc absolument pas suivi celle des entrées.

La productivité a donc fortement augmenté durant cette période. Le nombre d'affaires nettes réglées par magistrat calculé à partir de l'effectif théorique est passé de 237,3 à 270,6 en TA (+ 14 %) et de 107,4 à 130,3 en CAA (+ 21 %). En neutralisant les ordonnances pour ne conserver que les dossiers jugés en formation collégiale ou par un juge unique, et en tenant compte de l'effectif réel plutôt que de l'effectif théorique, les sorties nettes par magistrat sont passées de 140,7 à 152,7 en TA (+ 8 %) et de 98,4 à 72,3 (+ 36 %) en CAA.

Il faut encore noter que la part des sorties en formation collégiale a fortement chuté, notamment en CAA : elle était de 38 % en TA en 2011, pour s'établir à 33,5 % en 2021, tandis qu'elle est passée de 71 % à 54 % en CAA.

Ces chiffres sont aussi spectaculaires qu'inquiétants, alors que nul ne soutient que les magistrats ne travaillaient pas sérieusement il y a dix ans. Aucun progrès des technologies et applications mises à disposition des magistrats depuis dix ans ni aucune réforme procédurale ne peuvent expliquer une telle augmentation de leur productivité. Celle-ci tient davantage à une implication plus grande des magistrats, implication qui apparaît déraisonnable en termes de risques psychosociaux ainsi qu'il ressort sans ambiguïté du baromètre social.

B. La complexification du droit et de l'office du juge

1. Certaines matières ont connu une forte complexification

Outre l'augmentation du volume des affaires enregistrées, la complexification du droit est une réalité bien connue qui dépasse d'ailleurs largement le champ du seul droit public. On insistera ici sur les matières ayant eu un impact particulier sur le juge administratif.

Certains contentieux ont toujours été plus complexes que d'autres, pour différents motifs. À titre d'exemple, la responsabilité hospitalière est vécue comme une matière non pas intrinsèquement complexe mais lourde, chronophage et parfois pénible d'un point de vue psychologique (qu'il s'agisse de la gestion des dossiers ou de celle des audiences). Le contentieux des marchés publics implique fréquemment des parties multiples sur des questions techniques qui peuvent être éloignées des compétences du juriste. Mais certaines réformes ont également complexifié l'office du juge dans des matières autrefois perçues comme simples.

o Aide sociale, contentieux sociaux

La réforme des contentieux sociaux par le décret n° 2013-730 du 13 août 2013 les a fait basculer, dans leur quasi-totalité, dans le plein contentieux. Sans doute est-ce plus pertinent pour les justiciables. Mais c'est aussi, incontestablement, un accroissement de la charge de travail du juge dont l'office est en outre devenu particulièrement lourd et complexe. Foisonnante, la jurisprudence est parfois peu lisible, les justiciables peu accompagnés et les administrations souvent surchargées n'ont pas (ou ne se donnent pas ?) les moyens d'une défense utile. Au-delà de la seule masse des recours, déjà considérable, la tâche du juge, qui statue souvent en juge unique et ne peut clore l'instruction qu'après l'audience, est exigeante.

o Étrangers

Le contentieux des étrangers connaît également une complexification qui mérite qu'on s'y attarde compte-tenu de son poids très important dans l'activité des juridictions du fond, tant de première instance que d'appel (41 % des entrées devant les TA et 54 % devant les CAA en 2021).

Cette complexité est largement documentée et nous renvoyons au [Livre blanc](#) du SJA, au [rapport](#) de la mission Stahl, et au [rapport](#) du président de la commission des lois du Sénat, François-Noël Buffet dont la presse généraliste s'était faite l'écho.

Un certain nombre de contentieux « absurdes » ou démoralisants sont à déplorer :

- contentieux des refus d'octroi de rendez-vous, qui engendrent de multiples référés mesures utiles ;
- contentieux des refus d'enregistrement des demandes aux guichets ;
- contentieux des personnes déboutées du droit d'asile, dont le sort procédural a nécessité plusieurs décisions et avis du Conseil d'État ;
- situation des personnes ne pouvant ni disposer d'un titre de séjour ni être éloignées (les parents d'enfant(s) français par exemple).

On observe en outre un report de charge depuis la [circulaire du ministre de l'intérieur du 17 novembre 2022](#) ayant appelé les préfets à augmenter le nombre d'assignations à résidence : les magistrat(e)s de permanence voient le nombre de dossiers s'accroître et en parallèle les formations collégiales restent saisies des conclusions contre le refus de titre de séjour.

Même si le droit des étrangers n'est pas vécu comme une matière complexe, la charge de travail est réelle : les permanences sont de plus en plus chargées, les dossiers de plus en plus longs, les décharges que les permanences peuvent ouvrir ne reflètent pas toujours la réalité du traitement d'un dossier.

Le SJA a fait des [propositions de simplification](#) des procédures en la matière, tout en soulignant que la régulation des recours passera davantage par une amélioration de la phase administrative du traitement des situations des étrangers que par des modifications des procédures contentieuses.

- Urbanisme

Le droit de l'urbanisme est marqué par la succession rapide des lois de réforme du droit des sols comme des règles de procédure. Si l'instabilité du fond du droit affecte nécessairement le contentieux de l'urbanisme, celui-ci se singularise également par la multiplication des outils contentieux spécifiques et expérimentaux. Certains, comme la cristallisation automatique des moyens, ont pu déjouer la stratégie contentieuse de certaines parties et alléger la charge de travail du juge.

Mais d'autres évolutions procédurales sont, au contraire, venues alourdir considérablement l'office du juge. C'est en effet dans le contentieux de l'urbanisme qu'a été introduite pour la première fois la possibilité pour le juge de l'excès de pouvoir de surseoir à statuer dans l'attente d'une régularisation de l'autorisation. Simple faculté à l'origine, la régularisation est devenue obligation imposée au juge, qui en vient à suppléer l'instruction administrative des services, le cas échéant en étant de surcroît tenu par des délais de jugement contraints.

- Environnement

Le contentieux de l'environnement est un contentieux de dossiers lourds et complexes, soumis à des délais contraints, parfois à peine de dessaisissement (III de l'art. R. 311-6 CJA). Ce contentieux suit une évolution semblable à celle du contentieux de l'urbanisme, avec les possibilités, qui deviennent des obligations, de régulariser l'acte attaqué.

On aura garde d'oublier les contentieux transférés en premier et dernier ressort aux CAA, et notamment le contentieux des éoliennes qui peuvent représenter le plus gros volume du contentieux derrière, ou parfois même devant, le contentieux des étrangers.

- Pensions militaires d'invalidité

Transféré des tribunaux judiciaires aux tribunaux administratifs par le décret n° 2018-1291 du 28 décembre 2018, ce contentieux est constitué de dossiers souvent techniques et complexes aboutissant régulièrement à des jugements avant-dire droit, lorsqu'il est nécessaire de réaliser une nouvelle expertise.

- Travail

Complexe dès l'origine, le contentieux des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) s'est encore complexifié notamment avec des nouvelles définitions jurisprudentielles récentes sur les notions de groupe (reclassement, moyens, système capitalistique ...). Le contrôle de l'administration s'est également enrichi avec peu d'indicateurs jurisprudentiels, notamment sur la vérification de l'obligation de sécurité de l'employeur pendant la procédure (art. L. 4121-1 du code du travail)

2. La complexification du droit processuel et la charge de l'instruction des dossiers

La complexification du droit processuel et l'alourdissement de la charge représentée par l'instruction des dossiers partent d'une bonne intention : il s'agit de mieux répondre à la demande du justiciable et d'améliorer le service public de la justice administrative. Mais à moyens constants ou presque, cela se traduit nécessairement par une augmentation de la charge de travail des magistrats et une dégradation de leurs conditions de travail.

- L'instruction peut être complexe et longue

Il est acquis depuis longtemps que le juge administratif « dirige l'instruction » (CE, 1^{er} juillet 1959, *Caisse régionale de sécurité sociale de Normandie*, Rec.) et même qu'il la dirige « seul » (CE, 4 juillet 1962, *Paisnel*, T.).

En matière d'indemnisation du préjudice corporel, des mises en causes obligatoires (de la caisse d'assurance maladie par exemple) sont prescrites à peine d'annulation du jugement. L'obligation d'instruire est ici importante : le juge qui reconnaît la responsabilité de l'administration et l'existence d'un préjudice doit, le cas échéant, apprécier lui-même le montant de ce préjudice en faisant usage de ses pouvoirs d'instruction (CE, 15 décembre 2010, *GIE garde ambulancière 80*, n° 330867), même en l'absence de production spontanée des parties.

Dans d'autres matières, il s'agit de vérifier les allégations des requérants. Ainsi, en excès de pouvoir, avant de se prononcer sur une requête assortie d'allégations sérieuses non démenties par les éléments produits par l'administration en défense, le juge doit mettre en œuvre ses pouvoirs généraux d'instruction et prendre toutes mesures propres à lui

procurer les éléments de nature à lui permettre de former sa conviction, en particulier en exigeant de l'administration compétente la production de tout document susceptible de permettre de vérifier les allégations du demandeur (CE, 26 novembre 2012, *Mme Cordière*, n° 354108).

o Moyens d'ordre public et alourdissement de l'office du juge

Les moyens d'ordre public, à examiner d'office sous peine d'irrégularités, sont nombreux en contentieux administratif.

Le juge administratif est désormais en outre expressément tenu de communiquer aux autres parties, même après la clôture de l'instruction, les observations présentées sur un moyen qu'il envisage de relever d'office, à la suite de l'information effectuée conformément à l'article R. 611-7 CJA (CE, 6 janvier 2023, *M. Kohler*, n° 449405), avec un risque de renvoi et d'allongement du délai de jugement si le calendrier est trop contraint.

Le juge est par ailleurs incité à, voire obligé de, prononcer des injonctions d'office.

o Neutralisation des illégalités et recherche de la meilleure solution

Une évolution désormais bien intégrée de l'office du juge administratif est celle d'éviter les annulations dites « platoniques ». De ce point de vue, plusieurs jurisprudences ont conduit le juge administratif à rendre des jugements plus longs, car il ne s'arrête plus – et sans doute faut-il s'en féliciter pour la qualité du service public de la justice – à des annulations n'ayant que peu d'intérêt pratique. On peut citer :

- la neutralisation des vices de procédure (CE, 23 décembre 2011, *Danthy*, n° 335033) ;
- la hiérarchisation des moyens (CE, 21 décembre 2018, *Société Eden*, n° 409678) ;
- la possibilité d'opérer d'office une substitution de base légale (CE, 3 décembre 2003, *Préfet de la Seine-Maritime c/ El Bahi*, n° 240267) ;
- les conditions de la substitution de motifs (CE, 6 février 2004, *Mme Hallal*, n° 240560).

Le juge doit également se préoccuper des conséquences des décisions qu'il rend (CE, 11 mai 2004, *Association AC !*, n° 255886 sur la modulation dans le temps des effets des annulations pour excès de pouvoir).

Il n'y a pas lieu de remettre en cause ces évolutions vers une justice plus ancrée dans la réalité des litiges qu'elle a vocation à régler, mais on ne peut que constater qu'elles créent un surcroît de travail pour les juges.

- Multiplication des écritures et inefficacité des outils de régulation

Nul ne mettra en doute le fait que la dématérialisation et l'outil Télérecours ont en partie simplifié le travail d'instruction, notamment en dispensant les magistrats de prendre connaissance au greffe des nouveaux mémoires et en permettant des échanges très rapides avec les parties.

On se souvient tout de même que Télérecours a été à l'origine d'un nouveau contentieux de la recevabilité, à propos notamment des signets, la jurisprudence étant venue à plusieurs reprises remettre en cause des solutions qui semblaient textuellement acquises. On peut espérer que ce volet jurisprudentiel est désormais stabilisé.

Pour autant, chacun a pu constater que Télérecours permet aux parties de déposer des écritures volumineuses, parfois à l'excès. En effet, alors que la production de copies d'un document de plusieurs centaines de pages conduisait les parties à sélectionner les pages utiles, le versement d'un fichier pdf de plusieurs centaines de pages est malheureusement devenu courant, notamment dans les contentieux de l'environnement et de l'urbanisme ou le contentieux fiscal, à charge pour le juge de séparer le bon grain de l'ivraie. Cette inflation des écritures est particulièrement sensible en appel après retour de cassation ou lorsque les juges de première instance ont joint plusieurs dossiers.

Il ne s'agit pas d'un fantasme des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel : au Conseil d'État, Stéphane Hoynck s'en est par exemple fait l'écho dans ses conclusions sur une décision *Société ECODDS* (CE, 7 juillet 2021, n° 425116) : « Nous ne pouvons pas nous empêcher de relever que 83 pages de mémoire, plus 40 pages de réplique peuvent apparaître excessives dans une optique de permettre au juge de trancher des débats de droit. », ainsi que l'a rappelé Didier Israël dans son article *Réflexions sur la place du visuel dans le contentieux administratif* (AJDA 2023 p.24).

L'une des conséquences de cette inflation des écritures est la crainte de l'omission à statuer : certains avocats en jouent et égrainent des moyens dans des écritures fleuves, ce qui induit une pression supplémentaire sur les juges de première instance, qui consacrent parfois plus de temps que nécessaire à certains dossiers pour être sûrs que rien n'a été oublié alors que, sur le fond, ils ne posent pas de problème particulier.

La rapidité des échanges électroniques peut aussi servir les stratégies dilatoires, les parties pouvant sans risque attendre le jour de la clôture pour produire, quelques minutes avant l'heure fatidique. On constate aussi que certains avocats ont une obsession de plus en plus marquée pour le dernier mot, produisant systématiquement à la date de clôture et contestant ensuite à la barre son maintien. D'autres n'hésitent pas à produire des séries de pièces au fil de l'eau.

Le durcissement du contentieux touche aussi les « petites » matières, autrefois pourvoyeuses de dossiers plus simples, utiles pour équilibrer les rôles. En fonction publique par exemple, où il n'est plus rare de voir des écritures importantes sur des affaires de blâme ou de notation.

Le juge peut enfin être conduit à prendre plusieurs ordonnances de clôture de l’instruction à la suite, pour faire produire une partie récalcitrante, ou inversement être confronté à une multiplication des mémoires qu’il faut tous examiner pour déterminer s’ils contiennent des éléments nouveaux et s’il y a lieu de les communiquer.

- L’appréciation dynamique de la légalité

Depuis l’arrêt inaugural *Association des Américains accidentels* (CE, ass., 19 juillet 2019, n° 424216), la règle selon laquelle le juge de l’excès de pouvoir doit se placer à la date de l’édiction de l’acte pour apprécier sa légalité connaît plusieurs exceptions dans lesquelles « *il appartient au juge, eu égard à la nature des droits en cause et à la nécessité de prendre en compte l’écoulement du temps et l’évolution des circonstances de droit et de fait afin de conférer un effet pleinement utile à son intervention, de se placer à la date à laquelle il statue* » - on parle couramment aujourd’hui d’« appréciation dynamique de la légalité ».

Si l’intention de prendre en compte l’effet utile de l’intervention du juge est évidemment louable, force est toutefois de constater que les hypothèses d’appréciation dynamique de la légalité se sont multipliées sans que se dessine, au moins pour l’instant, un ensemble cohérent. L’office des juges de l’excès de pouvoir de première instance et d’appel s’en trouve fragilisé.

Il s’en trouve également complexifié car si l’on peut admettre qu’il est du devoir ordinaire du juge de connaître les circonstances de droit à la date de sa décision, il est parfois mal armé pour connaître les circonstances de fait contemporaines aussi bien que les parties. Si celles-ci ne les lui présentent pas spontanément complètement, ou si elles les lui présentent de façon biaisée (pourquoi ne le feraient-elles pas?), il lui reviendra de compléter lui-même son instruction en devant la tenir à jour, et ce jusqu’à la date de sa décision alors que l’instruction, elle, est close !

- Les délais de jugement contraints

Depuis quelques années, le législateur multiplie les délais de jugement contraints dans le but de voir certains contentieux (OQTF 96 heures, OQTF 3 mois, OQTF 6 semaines, urbanisme collectif, environnement, PSE) rapidement jugés mais à moyens constants. Ces délais contraints ont évidemment un effet d’éviction sur d’autres dossiers. Certaines chambres doivent ainsi à la fois respecter ces délais contraints et juger un stock de dossiers anciens devenu trop important.

Mais les délais de jugement contraints participent aussi à l’aggravation de la charge de travail lorsque les administrations défenderesses, voire les requérants eux-mêmes, ne sont pas capables de défendre ou de produire dans les brefs délais qui leur est imparti pour respecter un délai de jugement contraint. Le travail d’instruction du rapporteur se trouve ainsi alourdi lorsqu’il doit mettre en demeure une partie de conclure, prendre une

ordonnance de clôture pour obtenir enfin une défense puis rouvrir l’instruction une fois cette défense enregistrée.

C. L’alourdissement de la charge de travail : « Ils ne mouraient pas tous, mais tous étaient frappés »¹

1. Alourdissement des tâches juridictionnelles

La complexification du droit et l’allongement des dossiers qui viennent d’être décrits alourdissent la charge de travail de tous ceux qui ouvrent un dossier... c’est-à-dire tous les magistrats et les aides à la décision, quels que soient leur grade et leur fonction.

La complexification de l’instruction touche ensuite évidemment d’abord et avant tout les **rapporteurs**. Il en est de même de la complexification du traitement des dossiers.

Les **rapporteurs publics**, qui sont, au-delà du volume important de dossiers dont ils ont à connaître, aux prises avec des dossiers plus complexes, sont également souvent sollicités pour faire des remplacements dans d’autres chambres ou conclure auprès d’un magistrat statuant seul. L’aide à la décision alourdit objectivement leur charge de travail puisque, grâce à elle, un magistrat peut rapporter plus.

Les **présidents de chambre**, qui doivent en outre assumer la lourde tâche des référés, ont en outre des objectifs, souvent chiffrés, en termes d’ordonnances ainsi que de dossiers à inscrire à leur rapport qui sont très élevés. Cette activité a, bien entendu, un impact important sur la charge de travail du rapporteur public mais aussi sur celle de l’assesseur le plus ancien qui se trouve investi d’une mission de relecture qui n’a plus un caractère exceptionnel. Enfin, le travail de révision des présidents de chambre est alourdi par l’allongement des dossiers et leur complexification.

2. Multiplication des missions extra-juridictionnelles

Parallèlement à la multiplication des tâches juridictionnelles, tous les magistrats peuvent constater un accroissement des missions non juridictionnelles qui leur sont attribuées : commissions administratives, comités externes ou internes, participation au rayonnement de la juridiction (colloques, partenariats avec les universités, les écoles d’avocats, référents, communication sur les arrêts rendus), ordres disciplinaires, accueil des stagiaires...

Si la présidence des chambres disciplinaires des ordres professionnels, excepté celle de l’ordre des architectes, est correctement rémunérée depuis la revalorisation intervenue

¹ Jean de La Fontaine, *Les animaux malades de la peste*

par [l'arrêté du 3 mai 2018](#), les autres tâches sont soit bénévoles, soit rémunérées de manière dérisoire au regard du temps passé (conseils de discipline de la fonction publique territoriale ou présidence des commissions de contrôle des opérations électorales des universités par exemple). Ces activités ne sont en outre pas suffisamment prises en compte dans l'évaluation du temps de travail des magistrats et donc dans la fixation de leurs objectifs alors qu'elles leur sont imposées par les textes et nécessitent du temps. Se pose ainsi le problème de la répartition entre magistrats de ces fonctions, ces tâches revenant souvent aux mêmes, de la comptabilisation du temps passé pour ces activités et de l'addition de plusieurs de ces activités.

Certaines sont en effet particulièrement chronophages et impactent lourdement soit le travail juridictionnel, soit le temps de loisir, soit les deux. Par exemple :

- la présidence ou co-présidence du bureau d'aide juridictionnelle est une tâche particulièrement chronophage et non rémunérée spécifiquement ;
- le conseil de discipline des écoles de formation au métier d'avocat, avec la nécessité de tenir dans des délais restreints (une semaine), une audience avec des élèves suspectés de triche et la rédaction des décisions pour chaque élève ;
- s'agissant des conseils de discipline des collectivités territoriales, ces dernières voient dans les magistrats d'utiles partenaires et les sollicitent lors de la tenue du conseil de discipline mais aussi pour la préparation de ces conseils ;
- la présidence de juridictions ordinales implique une charge de travail non négligeable (instruction, enrôlement, audience, rédaction) ;
- la présidence d'une commission départementale des impôts, compte tenu des sujets abordés ainsi que du niveau de précision des discussions qui y sont menées à l'initiative des avocats qui y sont présents, implique une technicité qui nécessite un temps de préparation important.

Il faut encore ajouter que ces commissions peuvent être très nombreuses et éloignées de la juridiction, notamment dans les tribunaux ayant un ressort géographique très étendu, et plus lourdes lorsqu'elles sont partagées entre peu de magistrats, comme c'est le cas dans les petits tribunaux. Le temps de déplacement n'est pas réellement pris en compte dans le temps de travail des magistrats concernés.

A ces missions para-juridictionnelles s'ajoutent désormais des missions de formation largement imposées. La formation des nouveaux magistrats par leurs pairs est acquise depuis longtemps, soit de manière informelle, par les conseils et la transmission de modèles, soit par les interventions au CFJA, qui se font sur la base du volontariat.

Toutefois, cette mission tend à s'alourdir et à se formaliser. Le mentorat a en effet été mis en place à l'automne 2022 sans décharge associée, alors que cette mission peut s'avérer très lourde pour les mentors. Si elle est rémunérée, elle devrait aussi donner lieu à une

décharge. En effet, pour les mentors des collègues issus de l'INSP, pour lesquels la période de formation initiale est la plus courte (moins de 4 mois au lieu de 6 mois au CFJA), un mentorat d'une heure par jour est rémunéré 30 euros de l'heure...

Dans un tribunal, il a même été reproché aux rapporteurs publics de ne pas suffisamment travailler, dans la mesure où un grand nombre de rapporteurs étaient à mi-norme ou en formation en alternance. Or, ces rapporteurs publics ont souvent assuré le mentorat de collègues nouvellement recrutés ! On ne saurait mieux illustrer que le mentorat ne représente aucune charge de travail supplémentaire aux yeux de certains membres de l'encadrement. Il faut au contraire rappeler que les rapporteurs publics ont tous des présidents de chambre qui rapportent beaucoup et qui rapportent souvent plus lorsqu'ils ont un rapporteur à mi-norme. De même, la relecture et la révision des projets des collègues sortant de formation nécessite, objectivement, un investissement beaucoup plus important que celle des projets de magistrats aguerris : ceci n'est pas suffisamment reconnu.

Il faut encore insister sur le fait que dans certains tribunaux moins attractifs, des magistrats sortant du CFJA sont affectés chaque année, et dans un volume parfois très important au regard de la taille de la juridiction. Leur formation implique donc un investissement significatif et récurrent pour leurs collègues plus expérimentés.

À ces missions classiques sont venus récemment s'ajouter les groupes de travail locaux (permanences, travail dématérialisé, communication, projet de juridiction...) ainsi que le développement des fonctions de référénts (égalité diversité, formation, déontologie, etc.) sans décharge associée.

Toutes ces fonctions annexes alourdissent la charge de travail lorsqu'elles ne donnent lieu ni à rémunération adéquate ni à décharge. Lorsqu'elles sont rémunérées correctement, elles peuvent être davantage assimilées à des activités accessoires... mais elles sont rarement exercées sur la seule base du volontariat. En outre, elles sont peu valorisées lors de l'entretien annuel.

Enfin, le développement de la médiation et la consigne donnée d'encourager les parties à y recourir demande un travail de repérage des dossiers idoines, de saisine des parties, de suivi et de relance, pour un résultat qui n'est généralement pas à la hauteur des espérances, du moins celles du gestionnaire. Mais une chose est constante : ces missions ne donnent pas lieu à décharge et viennent, avec les précédentes, alourdir la charge de travail.

3. Toujours plus !

Les magistrats administratifs, attachés au service public et aux fonctions qui sont les leurs, ont de mauvaises habitudes, notamment celle de rarement moduler leur charge de travail en fonction d'événements conjoncturels tels que les changements de chambre (avec nécessité de formation) ou d'ordre personnel (maladie, enfants malades, décès de proches). Ils refusent le plus souvent de s'accorder le bénéfice des jours fériés qui tombent en semaine. Mais cela ne suffit pas !

Un problème nouveau surgit avec l'alourdissement des permanences estivales, qui ont un impact certain sur le temps de préparation des audiences de rentrée – sauf, bien sûr, à rogner sur le droit à congés d'été. Il a pu être opposé aux magistrats demandant la décharge, partielle ou totale, de ces permanences que celles-ci ne donnent jamais et nulle part lieu à décharge l'année suivante. C'était déjà peu acceptable lorsqu'une permanence d'une semaine conduisait à examiner quelques dossiers. Ça ne l'est plus du tout lorsque cette permanence conduit à examiner plusieurs dossiers chaque jour et mobilise bien plus d'une semaine.

D. Les enquêtes : une charge de travail ressentie très durement

1. Les enquêtes du SJA

Le SJA a été le premier, il y a plus de dix ans, à tenter d'objectiver la charge de travail des magistrats administratifs en lançant un sondage auprès des membres du corps sur leurs conditions de travail. Après ceux de 2012 et 2015, une [troisième édition](#) a été réalisée en juin 2019. Près de 600 répondants soit près de la moitié du corps, se sont exprimés.

Il en est ressorti que 41 % des magistrats déclaraient travailler les soirs et week-ends, 28 % également pendant leurs congés, et que les rapporteurs publics avaient en moyenne 2,57 rapporteurs en TA.

C'était une première indication claire de ce que la charge de travail avait atteint un niveau excessif.

Malheureusement, ce sondage a aussi révélé le refus de reconnaître ce niveau excessif de la charge de travail. Ainsi, 40 % des magistrats répondaient que leurs permanences n'étaient pas du tout prises en compte dans l'évaluation de leur charge de travail. 73 % des magistrats déclaraient en outre que la complexité des dossiers n'était pas prise en compte ou seulement de manière asymétrique : la complexité inférieure de dossiers réputés (ou supposés) faciles est prise en compte, mais la charge de travail que peut générer un dossier lourd, complexe, voire exceptionnellement complexe ne l'est quasiment jamais.

2. Baromètre social

Après avoir dénié toute pertinence aux études du SJA, le gestionnaire a lancé sa propre étude, réalisant à deux reprises un baromètre social, en 2017 et 2021. Ces études ont confirmé celles du SJA et révélé une dégradation nette et inquiétante des indicateurs sur la charge de travail.

En 2017 : 40 % des magistrats considèrent leur charge de travail compatible avec leur temps de travail ; 46 % sont satisfaits de l'équilibre vie privée - vie professionnelle ; 67 % citent la charge de travail comme facteur de démotivation au travail

En 2021 : 36 % des magistrats considèrent leur charge de travail compatible avec leur temps de travail ; 37 % sont satisfaits de l'équilibre vie privée - vie professionnelle ; 70 % citent la charge de travail comme facteur de démotivation au travail. La lettre de mission du vice-président du Conseil d'État adressée au groupe de travail relève également que les magistrats ne sont plus que 54% à être satisfaits de leurs horaires de travail (61% en 2017).

E. Ce qui aurait pu participer à réduire la charge de travail n'a pas suffi

1. Des recrutements insuffisants de magistrats

Les recrutements supplémentaires réalisés ne sont malheureusement pas à la hauteur de la hausse et de la complexification du contentieux. Alors que les tribunaux administratifs ont connu une hausse de 30 % des entrées sur dix ans, les effectifs n'ont augmenté que de 10 % sur la même période.

2. Des outils de tri dont les effets induits ne doivent pas être négligés

Le recours aux ordonnances a été élargi, d'abord en 2006, pour permettre le rejet des requêtes « ne comportant que des moyens de légalité externe manifestement infondés, des moyens irrecevables, des moyens inopérants ou des moyens qui ne sont assortis que de faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien ou ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé » (R. 222-1, 7°) puis en 2019 aux requêtes d'appel manifestement dépourvues de fondement (R. 222-1, dernier alinéa).

Les hypothèses de désistements d'office se sont également multipliées. Aux désistements d'office pour défaut de production d'un mémoire complémentaire annoncé (R. 612-5) puis d'un mémoire récapitulatif (R. 611-8-1) ou pour défaut de confirmation du maintien de la requête (R. 612-5-1) est venu s'ajouter le désistement d'office à défaut de confirmation du

maintien de la requête après le rejet pour absence de doute sérieux d'un référé-suspension (R. 612-5-2).

Ces ordonnances ne constituent pas un allègement de la charge de travail :

- pour les présidents, qui doivent préparer ou faire préparer les ordonnances, elles constituent un travail et une charge qui est souvent déniée, au motif qu'« une ordonnance, ça ne prend pas de temps ». Il faut pourtant viser l'ensemble des mémoires, computer les délais pour vérifier qu'un désistement est acquis ou qu'une requête est irrecevable, statuer sur les conclusions accessoires ...

- pour les rapporteurs et les rapporteurs publics, elles ont pour effet un alourdissement du dossier moyen enrôlé, puisque les dossiers susceptibles d'être réglés par ordonnance ne sont plus mis à l'instruction, ou sont extraits des stocks des rapporteurs sans être enrôlés alors même qu'ils avaient été instruits, par exemple lorsqu'une tardiveté est opposée à raison en défense. Elles nécessitent par ailleurs un travail d'instruction plus poussé au quotidien.

3. Une aide à la décision diversement utile et utilisée

Les recrutements d'aide à la décision, de même que les statuts de ces personnels, se sont multipliés. Ils demeurent néanmoins insuffisants pour couvrir tous les besoins et ne résoudront pas seuls le problème de la charge de travail des magistrats.

De manière générale, les agents affectés à l'aide à la décision (assistants de justice, vacataire, stagiaires) travaillent pour les présidents de chambre en préparant des ordonnances de tri et des OQTF 6 semaines ou 3 mois, ainsi que, parfois, quelques dossiers de fond mis à leur rapport par les présidents de chambre. Si quelques dossiers leur sont donnés par des rapporteurs pour permettre à certains assistants de justice de se préparer au concours, il n'y a pas d'allègement de la charge de travail, ces dossiers s'ajoutant à ceux par ailleurs traités par le rapporteur. Il est par ailleurs difficile, pour les rapporteurs, de trouver le temps pour former les aides à la décision eu égard aux objectifs productivistes qui leur sont assignés. Cette mission incombe donc aux présidents de chambre.

Une formation initiale et continue est donc nécessaire, des perspectives de travail intéressantes doivent être offertes pour pouvoir attirer des juristes de qualité et les fidéliser dans la mesure du possible. La majorité des personnels d'aide à la décision étant recrutés sur des contrats courts, l'aide apportée est réelle mais insuffisante.

Par ailleurs, il peut arriver que le président de chambre transmette au rapporteur public les projets de l'assistant de justice sans les avoir révisés préalablement, ce qui constitue un transfert de charge sur le rapporteur public. Ceci est généralement dû à un manque de temps des présidents de chambre, dont on a dit qu'ils ont désormais des objectifs quantifiés très lourds en termes de dossiers à inscrire à leur rapport et d'ordonnances à prendre.

F. Les risques d'une charge de travail excessive

1. Dégradation de la qualité du service public de la justice

Lorsque les magistrats doivent faire toujours plus de dossiers dans un temps contraint, une fois la limite des gains de productivité atteinte, les dossiers sont traités plus rapidement, les recherches jurisprudentielles sont réduites voire absentes, des moyens ou des conclusions peuvent être oubliés. La qualité des jugements s'en ressent.

De même, la tendance actuelle consistant à considérer les dossiers d'étrangers comme des variables d'ajustement, alors même que ce contentieux, certes sériel, demande une attention en raison de son aspect humain, révèle une dégradation du service public de la justice.

2. Risques pour la santé des magistrats

Une charge de travail trop lourde conduit les magistrats à allonger à l'excès leur temps de travail. Les risques psycho-sociaux se multiplient, les cas de *burn out* également.

Les troubles musculo-squelettiques sont également susceptibles de s'aggraver, notamment avec la dématérialisation.

3. Détérioration du collectif

Le stress engendre du stress et les relations interpersonnelles se dégradent. Le simple fait de préparer le nombre de dossiers correspondant à la norme occupe souvent la totalité du temps de travail. Dans ces conditions, toutes les tâches annexes mais tout aussi nécessaires à l'exercice des fonctions viennent nécessairement en plus et impliquent une surcharge de travail : tout le travail d'instruction des dossiers, les commissions, les différentes réunions inhérentes à la vie de la juridiction, les fonctions de référent sont ainsi perçues comme un surcroît de travail, et ce d'autant plus qu'elles ne sont pas valorisées à la hauteur de l'investissement qu'elles demandent.

Enfin, dans certaines juridictions, la charge de travail est telle que les magistrats, pour la plupart, viennent le moins possible afin de ne pas perdre de temps dans les transports. Même les simples discussions entre collègues finissent par être vues comme une perte de temps. Elles sont pourtant fondamentales pour l'exercice des fonctions de magistrat comme pour la vie de la juridiction.

4. Souffrance éthique et perte de sens

Lorsqu'une personne portant attention à son travail est confrontée à la quasi impossibilité de réaliser ses missions dans le temps dont elle dispose et qu'elle doit choisir entre dégrader la qualité du travail et impacter sa vie privée ou sa santé, elle se trouve confrontée à un sentiment de « perte de sens » de son métier. Une perte de leurs repères sur ce qu'est une bonne justice est ressentie par les magistrats administratifs, lorsque l'objectif de productivité et de célérité prime sur celui de qualité et de règlement optimal des litiges.

Christophe Dejours a développé le concept de « souffrance éthique » (*Souffrance en France*, 1998) et révélé comment les travailleurs en viennent, pour préserver la qualité de leur production, à accepter des conditions de travail qui mettent pourtant en danger leur intégrité mentale et physique, induisant une souffrance « éthique » car elle percute également leur système de valeurs².

5. Perte d'attractivité du métier de magistrat

La difficulté à concilier vie privée et vie professionnelle entraîne, logiquement, des envies « d'ailleurs », et la recherche de fonctions permettant plus facilement cette conciliation et assurant plus de reconnaissance dans le travail accompli.

Les départs en mobilité s'accroissent sous l'effet des nouvelles orientations du CSTACAA pour les promotions au grade de président et de l'entrée en vigueur prochaine de la double obligation de mobilité. Mais ne sont-ils pas aussi le signe d'une perte d'attractivité du corps liée tout autant à la détérioration des conditions de travail qu'au décrochage de nos rémunérations par rapport à celles des corps comparables, en particulier des administrateurs de l'État ? Le risque que de nombreux départs en mobilité se fassent sans retour vers les juridictions doit nous alerter : pourquoi de nombreux magistrats ne reviennent-ils pas dans le corps ?

Un cercle vicieux est susceptible de s'enclencher si le sujet de la charge de travail n'est pas traité véritablement et profondément.

² Voir aussi CHERRÉ Benoît, LAARRAF Zouhair, YANAT Zahir, « Dissonance éthique : forme de souffrance par la perte de sens au travail », *Recherches en Sciences de Gestion*, 2014/1 (N° 100), p. 143-172.
<https://www.cairn.info/revue-recherches-en-sciences-de-gestion-2014-1-page-143.htm>

II. Les propositions du SJA

A. La nécessité d'un état des lieux exhaustif et d'une évaluation objective de la charge de travail des magistrats, qui doit être reconnue

Ainsi qu'il a été vu plus haut, les missions des magistrats se sont multipliées et complexifiées. Il faut le prendre en considération, et cela commence par un état des lieux exhaustif, objectif et partagé.

1. Les missions juridictionnelles multiples

Le recensement des missions juridictionnelles permet de se rendre compte que les magistrats font évidemment bien davantage que rédiger des projets de jugements : tri et orientation des requêtes, instruction des dossiers, recherches jurisprudentielles ou textuelles, rédaction (le cas échéant) de notes, rédaction de projets de jugement ou de conclusions, présentation des dossiers en séance d'instruction, tenue de l'audience, délibéré, révision des projets de jugement par le président de la formation de jugement ou l'assesseur le plus ancien, réunions d'harmonisation des jurisprudences, relecture avant signature, traitement des demandes de rectification des erreurs matérielles et d'exécution, rédaction des ordonnances, relations avec l'aide à la décision...

Pour les rapporteurs publics et les présidents de chambre, la charge des missions juridictionnelles est encore plus difficile à surmonter puisqu'ils sont directement tributaires du rythme et des modalités de travail des rapporteurs.

2. Des missions non juridictionnelles insuffisamment reconnues

À cette liste des missions juridictionnelles s'ajoute celle des fonctions non juridictionnelles des magistrats, qui pèsent fortement sur leur quotidien et ne sont pas suffisamment prises en considération :

- commissions administratives (au sens le plus large), parmi lesquelles certaines sont très chronophages (bureau d'aide juridictionnelle) et/ou exigent du magistrat un travail de rapporteur davantage que de président (conseils de discipline), quand il ne s'agit pas d'un travail de secrétariat (commission de contrôle des opérations électorales des universités) ;
- postes de « référénts » : référénts « égalité diversité », référénts « formation », assistants de prévention, référénts « médiation », référénts « communication », qui nécessite en plus de se former et de se professionnaliser sur ces fonctions, qui sont parfois cumulés par une seule et même personne ;

- groupes de travail sur des sujets d'intérêts locaux, utiles mais chronophages : groupe de travail sur le projet de juridiction, groupe de travail sur le travail dématérialisé, groupe de travail sur l'organisation des permanences...
- formation des collègues, qui correspond à une charge importante et croissante, notamment pour le mentorat des nouveaux collègues ; si les mentors interrogés sont majoritairement heureux de contribuer à la formation initiale des collègues, ils déplorent que le choix ait été fait d'une rémunération forfaitaire – modique une fois ramenée en taux horaire – plutôt qu'une décharge d'activité correspondant au temps consacré ;
- formation et encadrement de l'aide à la décision qui nécessite aussi un temps important pour le cadrage du travail, la révision des projets...
- médiation, qui peut contribuer à la « sortie » de dossiers sans mobiliser une formation de jugement mais mobilise les magistrats (et agents de greffe) chargés d'organiser et de suivre les procédures de médiation.

3. Les missions particulièrement exigeantes des présidents de formation de jugement

La lourdeur des fonctions de président de chambre, notamment en tribunal administratif, est importante. Le président de chambre est un échelon clé, à la fois relais des objectifs assignés par le chef de juridiction et relais des préoccupations des membres de sa chambre, et a ainsi une position parfois inconfortable et source de stress.

Le président est chargé, cumulativement :

- de veiller au bon fonctionnement de la chambre, entendue comme l'ensemble greffe-magistrats, ce qui est d'autant plus complexe lorsque les greffes sont partagés entre plusieurs chambres ;
- d'atteindre des objectifs contradictoires tels que réduire le stock des dossiers anciens tout en faisant « du chiffre » ;
- de préserver le bien-être des magistrats et agents de la chambre, de maintenir une bonne entente dans la chambre ;
- d'accompagner et former les nouveaux arrivants dans la chambre, tant magistrats que greffiers et aides à la décision ;
- de suppléer les rapporteurs de sa chambre lorsque celle-ci est confrontée à une norme réduite, quelle qu'en soit la raison ;
- d'accueillir les stagiaires en formation initiale ;
- d'accueillir les personnes extérieures en stage dans les juridictions (avocats, étudiants, etc.) ;

- de traiter les référés d'urgence, qui sont particulièrement lourds et/ou nombreux dans certaines matières ;
- de rapporter, notamment lorsque la chambre est composée de deux rapporteurs ;
- de rédiger les ordonnances ;
- de trier et d'affecter des requêtes entrantes ;
- de veiller à la cohérence et à l'équilibre des stocks et des rôles ;
- de présider les audiences collégiales de la chambre et de tenir la police de l'audience ;
- de relire et de signer l'ensemble des jugements de la chambre.

Ces fonctions, qui nécessitent des qualités humaines d'écoute, de pédagogie, de diplomatie alliées à de solides connaissances juridiques, sont particulièrement exigeantes et se révèlent souvent épuisantes pour les personnes occupant ces postes.

B. Limiter l'inflation contentieuse ?

1. L'impossible limitation du volume du contentieux administratif

Depuis plusieurs années, les pouvoirs publics ont cherché à limiter le volume du contentieux administratif. Plusieurs voies ont été empruntées. Aucune n'est réellement satisfaisante ni n'a donné de résultats probants.

En 2008, le Conseil d'Etat publiait une [étude](#) sur les recours administratifs préalables obligatoires (RAPO). Les RAPO peuvent être utiles pour éviter la multiplication des recours mais uniquement si l'administration concernée est dotée de moyens suffisants pour y répondre, ce qui est rarement le cas – la Commission de recours des militaires fait à cet égard figure d'exception plus que d'exemple suivi par les autres administrations.

La médiation ne permettra pas non plus de désengorger significativement le prétoire du juge, ne serait-ce que parce qu'elle a un coût, alors que l'accès au juge est gratuit.

Le succès des règlements amiables des litiges ne pourra pas se faire en forçant les administrations à y recourir, c'est toute une culture de la voie non contentieuse qui est à acquérir et cela va prendre du temps.

Enfin, les tentatives de restreindre l'accès au juge, outre qu'elles ne sont guère satisfaisantes dans leur principe même, sont rarement appliquées dans leur plus grande rigueur et conduisent en réalité à une plus grande complexité du droit processuel, comme l'illustre le contentieux de l'urbanisme et ses multiples conditions dérogatoires de recevabilité des recours.

2. La nécessaire rationalisation des écritures

Limiter le volume des écritures paraît illusoire à l'ère de la dématérialisation.

Il ne faut pas renoncer pour autant à rationaliser les écritures et production des parties. Un mécanisme de « mémoire récapitulatif d'office », inspiré de [l'article 768 du code de procédure civile](#), pourrait être envisagé. Deux dispositifs pourraient notamment être repris devant le juge administratif, peut-être dans un premier temps sous la forme d'une expérimentation s'appliquant uniquement aux parties représentées par un avocat :

- l'identification formelle (par un liseré en marge par exemple) des moyens nouveaux et des conclusions nouvelles ;
- le « mémoire d'office récapitulatif » : seul le dernier mémoire produit par une partie et communiqué sera examiné et traité par le tribunal.

Rendre d'office récapitulatif le dernier mémoire allégerait en outre le travail d'instruction du magistrat rapporteur qui n'aurait plus à s'interroger sur l'opportunité d'une demande de mémoire récapitulatif, ni sur les délais à laisser à chacun pour prendre connaissance d'un tel mémoire. Le mémoire récapitulatif réduit également les risques d'erreur et d'omission à statuer.

Enfin, le mémoire d'office récapitulatif serait d'autant plus utile si les pièces produites devaient à nouveau être jointes à ce dernier mémoire. Bien entendu, ce nouveau dispositif devrait être appliqué très rapidement et sans complexification jurisprudentielle inutile.

C. Recruter davantage et former mieux

1. La nécessité de doter toutes les juridictions et tous les grades d'effectifs supplémentaires

Le professeur René Chapus (re)posait il y a quinze ans une question cruciale :

« Comme on le sait, on peut vouloir réduire le nombre des procès soumis aux tribunaux administratifs, en incitant ou obligeant les parties en litige à se prêter à des tentatives de règlement amiable.

Mais il faut reconnaître que, dans notre civilisation juridique, la confiance va au juge. Aussi, – les efforts de productivité ayant désormais donné, et remarquablement, ce qu'on pouvait en espérer et les allègements procéduraux ayant leurs limites –, ce dont il faut principalement attendre l'amélioration de la situation des tribunaux administratifs est l'augmentation de leurs effectifs, de façon à les mettre enfin en rapport avec l'afflux des recours. C'est la voie la plus naturelle et la plus sûre, pour ne pas dire : la seule naturelle et la seule qui soit sûre.

“Mais pourquoi ne double-t-on pas le nombre des juges?” (L’Interdiction, 1836). Cette question, apparemment naïve, que Balzac prête à l’un de ses personnages cessera-t-elle un jour d’être une question d’actualité? » (R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^e éd., 2008, p. 773, n° 873).

Quand reconnaîtra-t-on enfin qu’il faut recruter des magistrats supplémentaires pour assurer le bon fonctionnement du service public de la justice administrative ?

Des avancées ont été obtenues récemment, notamment par la création de postes de vice-présidents dans les tribunaux de trois et quatre chambres. Mais des postes supplémentaires sont nécessaires pour éviter d’allonger les délais de jugement et de « bricoler » pour faire tourner les chambres en cas de sous-effectif. Les pôles spécialisés, dans les contentieux urgents ou dans le contentieux des étrangers, sous réserve que ces postes soient confiés à des magistrats au grade de président et affectés sur la base du volontariat, donnent des résultats satisfaisants.

Le SJA demande des recrutements supplémentaires, pour porter l’effectif à hauteur de **110 % de l’effectif théorique**, permettant de pallier les vacances de postes en cours d’année.

2. L’importance de la formation, initiale et continue

Les magistrats bien formés font les bons magistrats et une justice de qualité.

La formation des magistrats est un investissement car elle demande du temps, qu’il s’agisse de formation initiale ou de formation continue, qu’il s’agisse de se former soi-même ou de former les autres.

En ce qui concerne la formation initiale, elle doit être préservée et, même si elle se déroule en alternance, identifiée comme telle : un magistrat ne peut pas être membre d’une formation de jugement alors qu’il est encore en formation initiale. Il faut recruter davantage si cela est nécessaire, mais la formation initiale doit rester préalable.

Cet investissement dans la formation a donc un coût : les magistrats en formation comme les magistrats formateurs doivent bénéficier d’une décharge d’activité qui se traduira par une baisse du nombre des dossiers jugés.

Mais l’investissement dans la formation est productif. D’abord parce qu’on peut se demander à quoi bon juger vite si c’est pour juger mal, faute d’être bien formé, et être déjugé ensuite par le juge d’appel ou de cassation.

La formation est non seulement une formation à la rigueur du raisonnement juridique, mais elle devrait aussi être une formation à la prise en mains d’un dossier et à l’efficacité dans le traitement des dossiers, notamment par l’identification des moyens qui justifient d’y passer du temps et ceux qui ne le méritent pas. En d’autres termes, la formation est elle-même productive, à moyen terme.

Il est donc essentiel d'inciter à la formation continue, de veiller à ce que les chefs de juridiction et/ou les présidents de chambre admettent la « perte » d'un ou plusieurs dossier(s) en cas de participation à une formation.

À ce titre le SJA souhaite la modification du formulaire de participation à la formation continue au CFJA, qui propose de « renoncer » à son droit à décharge qui figure pourtant dans le code de justice administrative (article R. 233-16) : les magistrat(e)s bénéficient, de droit, de cinq jours de décharge pour formation pas an ; il n'y a pas lieu d'y renoncer tant que ce seuil n'est pas atteint.

La formation des encadrants à l'accompagnement et la bienveillance ne doit pas non plus être négligée. Trop de collègues candidatent ou accèdent à des fonctions d'encadrement sans avoir été formé(e)s à la communication, à l'organisation, à la gestion d'un collectif et à la prise de conscience de ses propres modes de fonctionnement. Encadrer des magistrats ne s'improvise pas, et encore moins dans un contexte de charge de travail forte.

Le SJA, conscient de l'importance de ce sujet, a formulé 25 propositions pour la formation à l'occasion de la réunion de dialogue social de mai 2022.

3. Développer le rôle des greffes

Incontestablement, la dématérialisation a simplifié le travail des greffes : la préparation de dizaines de lettres recommandées avec accusé de réception pour les clôtures et les réouvertures d'instruction, les MOP ou les notifications appartiennent, pour l'essentiel, au passé. Quelques réformes de bon sens (la fin de la mention de l'adresse des requérants dans les visas, la possibilité de notifier à la première partie dénommée) ont également participé de cette simplification.

Accroître la part de l'instruction « active » du greffe est le prolongement logique de ces évolutions : les nouveaux outils informatiques doivent permettre aux agents de s'impliquer davantage dans l'instruction, notamment en alertant les rapporteurs sur les échéances des calendriers prévisionnels d'instruction, les affaires en stock devant être jugées dans des délais contraints, l'état des mesures de régularisation, le suivi des délais de production... autant de tâches dont le rapporteur gagnerait à être déchargé pour se concentrer sur le traitement des dossiers en état.

Le SJA a formulé des propositions dans le cadre des travaux du groupe de travail relatif à l'avenir des greffes, en février 2022.

4. Utiliser l'aide à la décision... comme une aide

Pour que l'aide à la décision soit véritablement utile, il est d'abord nécessaire que les personnes restent suffisamment longtemps en poste, ce qui implique qu'elles disposent d'un statut intéressant et qu'on leur confie des tâches un tant soit peu « attractives ». Développer l'aide à la décision sans ces préalables est illusoire. Il est donc indispensable de recruter des aides à la décision en leur donnant des perspectives d'emploi à moyen et long terme.

Il faut également les former, ce qui suppose de donner le temps nécessaire pour cela aux magistrats en charge de leur formation. L'aide à la décision allège en effet le travail des magistrats mais elle génère également un travail supplémentaire, de révision et de formation.

D. Maintenir une « norme », la rénover, et réduire la charge de travail

La norme, qu'elle soit explicite ou implicite, ne doit en aucun cas conduire à rendre la charge de travail du magistrat déraisonnable. C'est pour cela qu'elle doit être adaptée à la réalité du travail de magistrat et constituer un référentiel adaptable. Elle ne doit en revanche pas être négociée et individualisée au-delà des cas spécifiques mentionnés ci-dessous.

À défaut, il conviendrait de passer d'une obligation de résultat à une obligation de moyens qui prendrait en compte uniquement le temps de travail disponible et normal d'un magistrat sans y faire correspondre un nombre de dossiers déterminé dont les difficultés peuvent être très variables : en bref, s'il s'agit de dossiers faciles et que le magistrat en fait deux dans sa journée de travail, c'est bien ; s'il s'agit d'un dossier difficile et que le magistrat prend plusieurs jours pour le sortir, c'est bien aussi.

En l'état, le SJA plaide pour le maintien d'une norme, outil perfectible mais néanmoins indispensable, dans le contexte d'une gestion qui demeure principalement statistique, pour donner un cadre de référence commun au travail des magistrats administratifs. Cette norme est entendue comme permettant d'opérer une pondération à la hausse des dossiers en raison de leur complexité ou lourdeur, et de faire usage d'un droit à décharge automatique pour l'ensemble des sujétions liées aux activités annexes et aux permanences.

1. Maintenir une norme et en fixer le référentiel à un niveau raisonnable et adaptable

Dans un contexte où les indicateurs quantitatifs demeurent, le SJA est favorable à ce que soit maintenue une norme, entendue comme un référentiel partagé d'une charge de travail raisonnable, modulée en fonction de la difficulté des dossiers.

Les tentatives de suppression de la norme, auxquelles le SJA est le seul à s'être constamment opposé, se sont en effet toutes soldées par des échecs ou des alourdissements de la charge de travail, soit par la suppression de la possibilité de déduire, soit parce que des objectifs chiffrés ont été réintroduits de fait, et à la hausse.

De plus, les juridictions continuent de se voir fixer des objectifs globaux, en particulier un objectif de couverture qui est de fait l'objectif principal puisque tous les autres objectifs quantitatifs y sont liés : les stocks d'une juridiction qui couvre ses entrées ne vieillissent pas.

Le SJA n'est donc pas fétichiste, mais réaliste et pragmatique. Il ne souhaite pas le maintien de « la norme pour la norme ». Mais il constate que, si le système est perfectible, la norme demeure un élément objectif et protecteur, en ce qu'il permet d'éviter la négociation (le plus souvent défavorable au magistrat), l'opacité et le risque de traitements inégalitaires.

Encore faut-il que la norme soit définie de manière équitable. Ainsi que le SJA l'a souligné dans [l'épisode 2](#) de son [plan de sensibilisation](#) sur la charge de travail, la « norme » de huit dossiers par audience a été largement dévoyée.

Si la norme est en principe fixée sur la base d'une audience par quinzaine et de huit jours de travail des dossiers par quinzaine, elle ne doit pas nécessairement correspondre à huit numéros. Il faut en effet tenir compte de divers facteurs, parmi lesquels la matière et la difficulté du dossier tiennent une place centrale : si le président d'une chambre OQTF ou visas peut légitimement attendre plus de huit dossiers par audience de ses rapporteurs, il n'en ira pas de même en matière d'environnement ou de marchés publics.

Un des éléments à prendre en considération, ainsi que le SJA l'a souligné dans [l'épisode 1](#) et [l'épisode 4](#) de son plan de sensibilisation, est le temps de travail effectif de chacun.

2. Adapter la charge de travail au rythme et au temps de travail

Selon le SJA, le rythme de travail doit être adapté aux différentes étapes et évolutions de la carrière des magistrats. Il n'est pas réaliste de demander la même production à un magistrat en début de carrière qui commence une matière nouvelle qu'à un magistrat expérimenté qui est affecté depuis plusieurs années dans la même chambre.

Ainsi, le SJA sollicite :

- la préservation d'une véritable mi-norme pendant la moitié des audiences de la première année d'affectation ;
- l'instauration d'une norme allégée en cas de changement de fonctions ou de matière : une mi-norme sur au minimum trois audiences serait opportune ;
- l'instauration d'une norme allégée en cas de retour d'une absence longue (mobilité statutaire, congé long, disponibilité) : là aussi une mi-norme sur au minimum trois audiences serait utile ;

Le SJA réclame également la modification de la circulaire du 10 mai 2017 relative à la préparation de dossiers demandée aux magistrats en mutation, pour ajouter au cas de mutation d'une juridiction à l'autre, pour lequel il est demandé de se mettre à travailler pour la juridiction d'arrivée dès que l'année judiciaire est terminée pour la juridiction de départ, plutôt que de préparer des dossiers pour son successeur, les cas suivants :

- changement de fonctions : dispense de la première audience pour un rapporteur public qui redevient rapporteur, confronté à un décalage de calendrier dans la préparation des dossiers entre les deux fonctions ;
- changement de niveau de juridiction : une dispense des deux premières audiences en cas de passage d'un TA vers une CAA, pour tenir compte des différences de rythme de travail et de calendrier ;
- prises de postes de présidents de formation de jugement, qui s'accompagnent souvent d'un déménagement et d'un changement de modalités de travail.

Il est précisé que l'ensemble des cas susvisés peuvent se cumuler et doivent ouvrir droit à une dispense majorée.

Enfin, il est indispensable qu'en cas de difficulté grave, notamment une indisponibilité pour raisons de santé, les jours d'arrêt de travail qui ont été prescrits soient effectivement posés et pris en considération. Sans arrêt de travail posé, l'effectif réel moyen (ERM) de la juridiction n'est pas modifié et le magistrat n'est pas protégé contre des demandes – inadmissibles mais existantes – de « rattraper » la période d'absence.

Il en va évidemment de même des congés annuels, pour mémoire « réputés pris » à hauteur de 25 jours par an, auxquels s'ajoutent 12 jours de RTT.

3. Prévoir des décharges et reconnaître les droits à décharge

Alors que la formation des magistrats, on l'a vu, participe de la qualité du service public, certains magistrats renoncent à suivre des formations, en particulier les rapporteurs publics dans la mesure où ils ne peuvent bénéficier, dans les faits, d'aucune décharge effective. À cet égard, il est inadmissible que des rapporteurs se voient reprocher cette

décharge lors de leur entretien annuel d'évaluation, au cours duquel il a pu leur être dit que la formation continue ou la prise de RTT ne devaient pas avoir d'impact sur le nombre de dossiers traités.

Le suivi d'une formation professionnelle doit donner lieu à une décharge d'activité sans exception (5 jours, sans possibilité de dérogation à la décharge), y compris pour les présidents et les rapporteurs publics. La multiplicité des matières dans les chambres ne permettant pas toujours de se spécialiser, le droit à décharge doit être augmenté pour favoriser le suivi de jours de formation. Ce droit à décharge, tout en conservant un plancher de 5 jours par an, pourrait être calculé par exemple sur la base du nombre de matières traitées par chaque magistrat dans sa chambre. Il serait ainsi mieux adapté à toutes les situations.

Les permanences en cours d'année ou estivales doivent également donner lieu à une réduction de la charge de travail à due proportion du temps de travail (et pas forcément à seule proportion du nombre de dossiers faits, qui est souvent inférieur à la réalité du temps passé, qui comprend celui de l'audience). La possibilité de déduire les dossiers de permanences, qui impactent le rythme de travail, ou de compenser la charge liée au poids des référés doit être généralisée.

Les activités annexes telles que la participation à des groupes de travail ou les fonctions de référent doivent également donner lieu à décharge d'activité. Les demandes du SJA sont simples et claires : chaque activité annexe doit se faire sur la base du volontariat, de manière non discriminatoire, et doit donner lieu soit à une décharge équivalente au temps effectivement passé soit à une rémunération suffisante.

4. Opérer un décompte honnête des dossiers

Comme l'indique la lettre de mission du vice-président du Conseil d'Etat, « une évaluation objective, à la fois quantitative et qualitative, de la charge de travail est nécessaire ». Pour le dire autrement, il faut décompter honnêtement les dossiers et sortir d'une logique purement comptable et productiviste.

La pondération à la baisse des dossiers est en effet pratiquée depuis longtemps : les OQTF jugées en formation collégiale comptent souvent pour un demi-dossier. Mais il est en pratique beaucoup plus difficile d'envisager une pondération à la hausse : ce n'est pas sérieux. L'honnêteté oblige à reconnaître que, si cette contrainte résulte pour certains de l'absence de règle protectrice édictée par le gestionnaire, elle résulte pour d'autres d'une forme d'autocensure par crainte de « ne pas faire assez ».

Il faut donc, d'abord, mettre en œuvre une pondération à la hausse des dossiers, car les dossiers complexes nécessitant plusieurs jours de travail ne peuvent pas compter systématiquement pour 1 lors de l'enrôlement ou de l'entretien annuel d'évaluation. Certains présidents de chambre admettent – et c'est heureux – que les magistrats de leur

chambre enrôlent moins de dossiers lorsqu'ils ont traité un dossier particulièrement lourd, mais cela reste sans incidence lors de l'entretien annuel au cours duquel l'objectif quantitatif est malheureusement trop souvent évalué sans pondération. Par ailleurs, certains présidents de chambre admettent qu'un rôle compte moins de dossiers en raison d'un dossier complexe mais tout en demandant à leurs rapporteurs de « rattraper » sur les audiences suivantes : cela revient à nier la difficulté du dossier.

On aura garde d'oublier que pondérer les dossiers est un travail à part entière, qui doit être inclus dans l'évaluation de la charge de travail des présidents de formation de jugement.

Par ailleurs, un dossier qui revient après un jugement avant-dire-droit est un nouveau dossier. Ce nouveau dossier sera parfois un « petit » dossier, par exemple lorsqu'un permis de construire n'était entaché que d'un vice mineur facilement régularisable. Mais un tel dossier peut aussi être un « gros » dossier, par exemple après l'intervention d'un expert, en responsabilité hospitalière ou en matière fiscale, ou lorsqu'il est nécessaire de revoir l'ensemble du projet après le permis de régularisation.

Le SJA demande donc que la procédure d'enregistrement des jugements ADD sous Skipper soit modifiée : ces jugements doivent basculer en « Terminé » pour les ADD et un nouveau numéro doit être créé pour le suivi de l'expertise (en responsabilité hospitalière notamment) ou de la régularisation (en urbanisme ou environnement), comme c'est déjà le cas pour les retours de cassation ou d'appel ou les référés expertise.

Une option alternative serait d'abandonner toute pondération des dossiers et de repartir sur une base simple d'un numéro = un dossier, en partant du principe que les petits dossiers équilibreront les plus complexes et que les abus, s'il y en a, seront rapidement remarqués. Il n'en demeurera pas moins que l'objectif devra être fixé de manière honnête, en fonction de la difficulté, réelle ou supposée, des dossiers concernés.

5. Partager les tâches

Les commissions administratives sont très inégalement réparties : elles pèsent plus lourdement sur les magistrats affectés dans un petit tribunal ayant un ressort étendu que dans un gros tribunal ayant un ressort mono ou bidépartemental. Alors que la quasi-totalité des commissions administratives sont aujourd'hui prises en charge par les seuls magistrats des tribunaux administratifs, il faut solliciter les magistrats affectés en cour pour participer à cet effort. [L'article L. 222-2 du code de justice administrative](#) permet de partager la charge entre les deux niveaux de juridiction et il devrait en être fait usage lorsque cela est possible.

E. Sensibiliser chacun et chacune à sa relation à la charge de travail

La charge de travail est l'une des priorités du SJA.

Il y a consacré un [plan de sensibilisation](#) en 2022, qui a entendu traiter également l'aspect individuel de la charge de travail. Cet aspect n'est pas le plus évident, car il n'est pas question d'alimenter la théorie offensante selon laquelle les magistrats seraient responsables de la lourdeur de leur propre charge de travail. L'idée est simplement de se confronter au fait que les magistrats peuvent contribuer, en ne s'y opposant pas, à accepter et à maintenir une charge de travail excessive, néfaste pour eux-mêmes comme pour le collectif qui la subit.

On retrouvera les différents épisodes de ce plan sur le site internet du SJA, et notamment l'[Episode 1](#) : S'interroger sur sa charge de travail.

(Les suivants : [Episode 2](#) : Norme élastique, norme diabolique ; [Episode 3](#) : (Re)penser le collectif juridictionnel ; [Episode 4](#) : Les congés et autorisations d'absence et l'[infographie](#) sur les droits à congés et autorisations spéciales d'absence)

Conscient de l'importance de ce sujet, le SJA a décidé de consacrer le présent Livre blanc à la charge de travail et de sensibiliser le groupe de travail aux positions qui sont les siennes, afin qu'il fasse des propositions ambitieuses.

F. Mieux évaluer le temps de travail des magistrats et revoir le régime des RTT

Notre situation est actuellement régie, outre les dispositions de droit commun de la fonction publique, par un [décret du 5 juillet 2004](#) et un [arrêté](#) du même jour. Les conditions de leur mise en œuvre sont précisées par une [circulaire du 27 février 2013](#), disponible sur l'intranet.

Déjà insuffisants lors de leur édicition, les textes qui régissent notre situation sont désormais particulièrement obsolètes et ne reflètent plus du tout la réalité des conditions de travail des magistrats administratifs, le SJA l'a déjà démontré en [réunion de dialogue social en septembre 2020](#). L'arrêté du 5 juillet 2004 relatif à la mise en œuvre du compte épargne-temps dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel doit donc faire l'objet d'une modification.

Le nombre de jours de RTT doit être revu à la hausse, en concertation avec les organisations professionnelles représentatives des magistrats. En effet, la circulaire CET de 2013 prévoit que, sur les 20 jours auxquels le magistrat a droit chaque année, soit opéré un versement automatique de 8 jours de RTT chaque année sur le CET. Ce nombre doit être porté au minimum à 12, voire 20, conformément à la charge de travail qui est la leur et comme cela est le cas pour les cadres de la fonction publique.

Le SJA demande par ailleurs un assouplissement des modalités d'utilisation des jours de RTT à la fois quant au délai de prévenance, qui doit pouvoir se réduire à quelques jours (au lieu de trois mois !), et quant au nombre de jours pouvant être posés, qui doit pouvoir être compris entre l'unité et le maximum (et non pas seulement correspondre à l'intervalle entre deux audiences). Ces modifications apporteraient plus de souplesse dans la gestion temporelle de la charge de travail des collègues, en leur permettant de poser des jours de RTT en vue notamment de gérer des impondérables ou d'imprévus personnels ou de mieux organiser leur temps de travail au regard de contraintes conjoncturelles, en évitant, s'ils le souhaitent, de devoir rattraper une journée non travaillée les soirs suivants ou le week-end.

Enfin, les jours fériés, qui – on nous pardonnera ce truisme – sont des jours fériés, doivent donner lieu à une décharge et doivent être pris en compte dans l'établissement des rôles.

G. Instaurer et préserver un environnement de travail bienveillant

Une lourde charge de travail appelle, pour en compenser les effets négatifs, un environnement de travail sécurisant.

1. Bienveillance, confiance et entraide

Confiance, écoute, bienveillance, attention à l'autre, bonne ambiance de chambre, insertion dans la communauté juridictionnelle, détection des situations de RPS, respect des temps personnels, capacité à s'écouter et à savoir dire non ou entendre un non, sont autant d'éléments indispensables pour travailler dans un environnement serein.

Il est donc important de restaurer les collectifs juridictionnels abimés par les confinements successifs et l'envol de la dématérialisation. C'est évidemment d'abord et avant tout la responsabilité des chefs de juridiction et des présidents de chambre.

Mais cela doit aussi passer par une instauration – ou une restauration ? – de la force du collectif et de l'entraide. Les juges ne doivent pas être des rédacteurs isolés, seuls devant leur ordinateur, mais les participants à l'œuvre de justice, qui est une œuvre collective.

Il s'agit également d'instiller la confiance dans les rapports professionnels, et notamment au sein des chambres puis des juridictions.

Toutefois, pour pouvoir instaurer un tel climat, d'écoute, d'accompagnement, de bienveillance et de confiance mutuelle, il faut disposer de temps et ne pas courir après les dossiers. Or les présidents de chambre, auxquels sont assignés à la fois des objectifs de productivité et des objectifs de bien-être au travail dans leur chambre, ne peuvent satisfaire ces deux objectifs contradictoires entre eux. Il faut donc mettre en place un cercle vertueux de réduction de la charge de travail.

Il s'agit, dans chaque chambre, de fonder les rapports professionnels sur la confiance plutôt que sur la suspicion, sur le dialogue plutôt que sur l'isolement, sur des propositions plutôt que sur des accusations. Même si heureusement cela se passe bien dans la très grande majorité des cas, tout cas de charge de travail excessive et de relations de travail dégradées est un cas de trop.

2. Respect des temps de vie

Il est également important de contenir l'activité professionnelle et de veiller à ce qu'elle ne dégrade pas la vie privée et familiale. À cet égard, la mise en place d'une charte des temps pourrait être considérée comme peu adaptée à la situation des magistrats, par rapport à celle d'autres hauts fonctionnaires, dans la mesure où les frontières entre la vie professionnelle et la vie privée sont peu marquées et que les magistrats disposent d'une plus grande liberté d'organisation et de moins de contraintes liées à des réunions ou à des urgences ministérielles. Cet outil paraît toutefois nécessaire pour que la liberté de chacun dans son organisation n'impacte pas le rythme de travail et la vie personnelle des autres : même si chacun peut se réguler dans la réception de mails tardifs, cela peut être intrusif ou culpabilisant de recevoir des messages tard le soir ou le weekend.

3. Pallier le manque de reconnaissance

La reconnaissance du travail accompli est fondamentale, or elle n'est quasiment jamais mise en œuvre.

Elle peut se faire en confiant certaines missions à des premiers conseillers expérimentés (présider une audience dans l'année, déléguer les ordonnances, présider un groupe de travail), par le fait de prendre le temps de pointer ce qui est bien au lieu de pointer ce qui reste à améliorer, par le fait de faire confiance aux magistrats... Un merci ne coûte pas beaucoup ; la valorisation des magistrats est outil indispensable de lutte contre les RPS.

*

* *

La rémunération et la charge de travail sont assurément les deux facteurs décisifs pour l'attractivité d'un corps ou, plus largement, d'un métier. S'agissant des magistrates et magistrats administratifs, ceux-ci sont également attachés à la qualité du service public de la justice, qu'ils ont choisi de rejoindre, et à leur liberté d'organisation. Mais tant la qualité que la liberté sont mises en cause par une charge de travail excessive. Si celle-ci a été trop longtemps niée, il est heureux que le gestionnaire ait enfin décidé de se saisir de la question. Le chantier de la charge de travail dans la juridiction administrative est un chantier immense mais essentiel. Le SJA entend y prendre sa part : des solutions existent, des pistes doivent être explorées. Il est temps d'agir.