



GROUPE DE TRAVAIL DU CSTA SUR LA CHARGE DE TRAVAIL

CONTRIBUTION DE L'USMA

Les baromètres sociaux qui se sont succédés sont alarmants et la situation se dégrade.

Le grand responsable : la charge de travail jugée excessive par 70% des magistrats. Avec son lot de conséquences : épuisement (45% des magistrats), démotivation (seuls 24% sont motivés), perplexité, scepticisme.

Quelles réponses ont été apportées par le gestionnaire à ce jour ?

Tout d'abord, la création d'un premier groupe de travail en 2017 dirigé par la présidente de la mission d'inspection des juridictions administratives (MIJA). Ses **conclusions tendant à minimiser la lourdeur de notre charge de travail, simple « ressenti », ont été très mal vécues par le corps**. Le présupposé d'un manque d'organisation individuelle des magistrats, surtout les moins expérimentés, n'était pas acceptable.

Ensuite, la **tentation de limiter l'accès au juge**, sans succès au regard de l'augmentation constante des entrées devant les TA.

Dans ce contexte, par une lettre de mission du 7 décembre 2021, le Vice-président du Conseil d'État a chargé un groupe de travail, composé de membres du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTACAA) et présidé par Mme Brigitte Phémolant, présidente de la MIJA, d'établir un état des lieux complet de la situation afin de procéder à une évaluation objective, à la fois qualitative et quantitative de la charge de travail, et d'y apporter des pistes d'amélioration.

I. État des lieux : la surcharge de travail des magistrats administratifs est une réalité et non un ressenti

Les chiffres

Sur la période 2006-2017 le nombre de postes de magistrats avait sensiblement progressé et couvert l'augmentation du volume contentieux¹.

¹ « Les dotations en magistrats ont progressé sur la période. L'effectif réel moyen a progressé entre 2006 et 2016 de 20% dans les TA et de 16% dans les CAA. Cette progression a dépassé celle du volume du contentieux traité dans les TA

Entre 2016 et 2021, les entrées dans les TA ont connu une augmentation de 19,45% alors que l'effectif réel moyen (ERM) ² a progressé de seulement 8,15 %.

La situation est critique en 2022 avec un ERM qui est passé de 827 en 2021 à 802,7 tandis que 241 187 affaires étaient enregistrées.

Le discours parfois entendu du côté du gestionnaire est le suivant : certes, les entrées et les sorties augmentent, mais les affaires traitées en formation collégiale sont désormais minoritaires au profit des ordonnances et des décisions des juges des référés, du juge statuant seul sur le fondement de l'article R. 222-13 et, surtout, du juge de l'éloignement.

Oui. Et alors ? **Formation de jugement compétente et complexité du dossier/temps passé doivent bien être distingués !**

L'idée-reçue selon laquelle les dossiers de JU R. 222-13 et d'éloignement seraient par principe des dossiers simples n'est plus audible. Il existe bien sûr des « petits dossiers », mais quiconque s'est frotté aux subtilités de l'aide sociale, de l'appréciation de l'état civil des jeunes majeurs ou de l'application du règlement Dublin, qui plus est seul et parfois en urgence, pourra témoigner de la complexité de ces litiges. Enfin les disparités selon les juridictions sont fortes. Dans les petits TA, les dossiers de « juge unique » sont enrôlés « en plus » de la collégiale, avec un nombre de dossiers conséquent à inscrire du fait de leur « simplicité » présumée. Et n'oublions pas les rapporteurs publics qui interviennent « en plus » sur ces dossiers. Etre de permanence « éloignement » implique par ailleurs des ruptures de rythmes à fort impact.

Bref, l'augmentation du traitement des affaires en JU, essentiellement due à l'explosion du contentieux de l'éloignement, n'a pas simplifié la charge de travail de la communauté juridictionnelle. Disons-le une bonne fois pour toutes.

Les magistrats de TA voient également leurs stocks gonfler

Alors qu'en 2016 les stocks par magistrats comportaient en moyenne 209 dossiers, on en dénombre 249 en 2022. Le stock est en revanche stable dans les CAA³. Par ailleurs ces chiffres ne sont que des moyennes et l'on constate, comme pour toutes les données, de fortes disparités selon les juridictions.

(+16,77%), et a, dans une moindre mesure, accompagné celle des CAA (+18,97%) » Etude de la MIJA sur la charge de travail, décembre 2017, page 10.

² L'effectif réel moyen (ERM) se calcule, pour chaque magistrat, en déduisant de la quotité à plein temps (100%) les absences pour congés (parentaux, maternité, paternité, adoption, solidarité familiale, longue durée, longue maladie), celles au titre de la maladie ordinaire, les congés pris au titre du compte épargne temps, les temps partiels, les mi-temps thérapeutiques et les décharges de services (pour activités syndicales notamment). En outre, tout magistrat nouvellement nommé dans le corps est considéré comme travaillant à mi-temps durant les six premiers mois de son activité en juridiction.

³ 112 dossiers en moyenne dans le stock des rapporteurs des CAA en 2017, 120,2 en 2021 et 113 en 2022.

Le stock grossit et, nécessairement, il vieillit

La barre des 10 % de dossiers de plus de 24 mois dans les TA a été dépassée en 2022, ce qui n'avait pas été observé depuis 2014⁴. Les chiffres sont moins inquiétants dans les CAA, où la baisse des entrées, si elle se confirme, peut par ailleurs permettre l'optimisme⁵ sous réserve que leurs moyens restent stables et ne diminuent pas comme nous pouvons commencer à le constater.

Au-delà des chiffres

L'USMA a voulu approfondir les résultats du baromètre social en lançant en avril 2022 un questionnaire sur la charge de travail. Plus de 500 magistrats ont répondu, avec des commentaires souvent très détaillés. Les réponses, dont la synthèse est consultable sur le [site internet de l'USMA](#), permettent une meilleure vision de la **charge de travail réelle des magistrats** et ainsi, d'esquisser des pistes d'amélioration.

Que nous apprend ce questionnaire ? Que la réalité de la charge de travail des magistrats administratifs ne peut plus se résumer au nombre de dossiers jugés en une année.

1- Les dossiers ne sont plus les mêmes qu'il y a 10 ans :

- 81 % des magistrats constatent une inflation et une complexification du droit et des procédures ainsi qu'une augmentation des obligations imparties au juge parfois devenu « administrateur-régularisateur » ;
- 73% constatent un durcissement du stock ;
- 70% constatent une augmentation de la taille des dossiers, notamment avec la dématérialisation.

2- Les administrations submergées prennent des décisions moins cohérentes, au terme de procédures moins sécurisées, défendent moins bien et très tard contraignant rapporteurs et rapporteurs publics à « retravailler » les dossiers. Cela ne concerne pas que les préfetures. Mêmes nos collègues fiscalistes déplorent une baisse de la qualité des mémoires en défense !

3- L'organisation du travail est largement impactée par des ruptures de rythmes, surtout en TA :

- 60 % des magistrats constatent une dispersion numérique : plus de courriels et d'information à traiter et une perte de concentration liée à ces interruptions ;
- 52% constatent une multiplication des référés, des audiences de JU et éloignement ;
- 41% ont constaté un temps de réorganisation en cours d'année avec des transferts de stocks, des remplacements à effectuer, et cette désorganisation va croissant avec

⁴ Affaires enregistrées de plus de 24 mois en pourcentage total du stock (données nettes) – TA : 2006 = 23,7 % ; 2014 = 10,5 % ; 2018 = 8,8 % ; 2020 = 9,09 % ; 2021 = 9,98 % ; 2022 = 10,34 %.

⁵ Affaires enregistrées de plus de 24 mois en pourcentage total du stock (données nettes) – CAA : 2006 = 19,9 % ; 2014 = 2,6 % ; 2016 = 1,9 % ; 2020 = 3,38 % ; 2021 = 5,24 % ; 2022 = 4,65 %.

la politique de double mobilité externe, ce qui participe largement à la charge réelle mais également ressentie.

4- Les missions non juridictionnelles confiées aux magistrats administratifs sont en augmentation : référent médiation, référent communication, référent formation, référent dématérialisation ; assistant de prévention ; participation à des groupes de travail internes notamment dans le cadre du projet de juridiction ; commissions administratives dont certaines sont très chronophages comme le BAJ ou la présidence des conseils de discipline des collectivités territoriales ; activités de rayonnement externe et la préparation d'évènements (ex : « La nuit du droit ») ; missions de formation (formations internes à la juridiction, mentorat dans le cadre de la formation initiale, etc).

5 – Les collectifs juridictionnels sont déstabilisés par les départs massifs et parfois chaotiques des magistrats en mobilité : un chiffre, l'ERM passé de 827 en 2021 à 802,7 en 2022.

Quelles sont les conséquences pour les collègues ?

- Une **renonciation à la formation continue** : 35 % des magistrats administratifs renoncent à se former totalement au motif que leur charge de travail les en dissuade. 54% renoncent complètement ou partiellement à se former si on ajoute celles et ceux qui auraient aimé suivre d'autres formations.

- Une **renonciation au repos** : seuls 17 % des magistrats administratifs déclarent prendre leurs 37 jours de repos légal par an (25 jours de congés + 12 jours de RTT). 47% prennent moins que les 5 semaines de congés et 9% des collègues sont sous une barre réellement critique de 15 jours. Les 12 jours RTT réputés pris apparaissent comme une illusion pour près d'un magistrat sur deux et nous sommes loin du compte prévu par les textes.

- un **épuisement dans la durée** : les collègues sont la plupart du temps dans un travail à flux tendu et il n'y a plus de période de « respiration », la pression est en continu.

- un **métier moins attractif** ? Nous constatons des départs en mobilité en hausse ou des retours qui tardent. La charge de travail n'est pas l'unique raison mais il s'agit probablement d'un facteur à prendre en compte.

Ce diagnostic permet d'esquisser trois grands leviers d'amélioration **à mener conjointement**.

II. Pistes d'amélioration

1. Augmenter le nombre de magistrats en juridiction

Poursuivre la création d'emplois de magistrats

Tout d'abord, l'USMA demande la poursuite de la création substantielle de postes de magistrats entamée dans le cadre du projet de loi de finances 2023.

Parce qu'il est hasardeux de croire que l'on compensera exactement les départs en mobilité par des recrutements en mobilité au niveau national.

Parce que cela est encore plus vrai au niveau local où les postes vacants en cours d'année judiciaire se multiplient.

Parce que nos calendriers d'audience sont annuels, nos recrutements au mieux biannuels alors que et les départs, à faible préavis, s'effectuent en cours d'année.

L'augmentation des départs en mobilité rend indispensable **l'augmentation nette du nombre de conseillers et premiers conseillers ainsi qu'un suivi fin des besoins au niveau local.**

De plus, dans le but de limiter les ruptures du rythme de travail collégial, tant des présidents que des rapporteurs et rapporteurs publics, par les permanences de JU (référés, éloignement, aide sociale), tout en permettant une diversification des fonctions juridictionnelles, l'USMA demande **la création de postes de 1^{er} VP dans les TA de 5 chambres et plus, et des postes de VP supplémentaires dans toutes les juridictions de moins de 5 chambres qui en ont besoin.**

En fonction des profils des juridictions (- structure du contentieux : importance du contentieux des étrangers, ou des contentieux à délais contraints comme l'urbanisme, des référés, des dossiers en stock de plus de 24 mois, etc ; - structure des effectifs : volatilité, ancienneté dans les fonctions de magistrat, etc), ces emplois pourront être consacrés à l'exercice des fonctions de juge des référés et/ou l'animation des cellules dédiées au traitement des référés composées de premiers conseillers chargés de ces fonctions ou bien encore à des fonctions transversales et plus généralement à toute mission permettant aux présidents de chambre de se concentrer sur le cœur de métier et de limiter les ruptures du rythme de travail collégial.

Stabiliser les effectifs et redonner corps aux collectifs juridictionnels des tribunaux et des cours

L'ouverture et la diversité de nos modes de recrutement sont une richesse. L'USMA l'a toujours défendu. En revanche, l'obligation de double mobilité statutaire à l'extérieur de la juridiction est extrêmement pénalisante pour les collectifs juridictionnels. Nous le constatons lors de nos visites de juridictions, les postes laissés vacants et le « turn over » se multiplient dans les tribunaux, là encore avec de fortes disparités selon les juridictions. La perte de compétence, le désordre et le découragement risquent de nous coûter cher tant pour la qualité des jugements ... que pour la quantité !

Connaître son stock, planifier ses audiences, construire un raisonnement, travailler en collégialité, affiner sa rédaction, mesurer les enjeux du litige résulte d'un long apprentissage... qui se fait au contact des collègues ! **Il faut arrêter de détruire le savoir-faire des équipes.**

Afin de conserver les compétences « métier », de valoriser les mobilités internes à la juridiction, et de retrouver des effectifs plus stables en juridiction, l'USMA demande **l'abandon de la double mobilité, le retour de la mobilité en CAA et l'extension de la mobilité statutaire aux mobilités géographiques en outre-mer.**

En plus d'accompagner les magistrats dans leurs parcours de mobilités, le CE doit donner aux juridictions les moyens de fonctionner en anticipant au maximum les vacances de postes intervenant en cours d'année.

L'augmentation des effectifs de magistrats et la stabilisation des collectifs en juridiction doivent par ailleurs être croisées avec un **nouveau management à l'échelle des juridictions (voir II. 3).**

Il faut enfin **donner envie aux collègues de retourner dans les juridictions.** La crise sanitaire, en éloignant les magistrats de leur lieu de travail, a fortement impacté la solidarité des collectifs juridictionnels. La collégialité ne se limite pas aux SI et aux délibérés. **Notre « culture métier » c'est aussi frapper à la porte du voisin, et les fameux « délibérés de couloirs »,** si précieux quand on est de permanence éloignement ou référé. Outre l'amélioration de la qualité de vie au travail, les moments de convivialité et les associations locales sont de nature à y participer. Mais encore faut-il en avoir le temps...

2. Faciliter l'office du juge administratif

Les conditions d'exercice du métier de magistrat administratif ont profondément évolué. Dans un contexte où la demande de justice est forte, croissante et exigeante, notre office s'est enrichi et complexifié.

Inciter les parties à mieux structurer leurs écritures

Afin de réguler l'inflation des écritures, les dernières évolutions du Livre VI de la partie réglementaire du code de justice administrative ont mis en place des techniques qui reposent sur l'initiative du juge (art. R. 611-7-1 et R. 611-7-2 cristallisation des moyens ; art. R. 611-8-1 mémoire récapitulatif ; art. R. 612-5-1 maintien des conclusions).

Ces outils, au demeurant variablement utilisés selon les contentieux, les juridictions et les pratiques de chambres, sont toutefois sans effet sur la **qualité des écritures.**

Passer autant de temps à se demander si un moyen est soulevé qu'à y répondre, ce n'est pas notre cœur de métier. L'USMA estime que **des solutions plus contraignantes dans la présentation des écritures doivent être adoptées.**

Des exemples existent (article 768 du code de procédure civile⁶, article 47 du règlement de la Cour européenne des droits de l'homme⁷).

L'USMA propose la **modification du code de justice administrative pour imposer** :

- l'indication pour chaque moyen des pièces invoquées et de leur numérotation.
- **l'obligation d'énoncer distinctement les conclusions dans un dispositif conclusif.** L'obligation d'un inventaire des moyens soulevés peut aussi être envisagée.
- pour les mémoires complémentaires, **l'obligation de présenter les nouveaux moyens et les nouvelles conclusions de manière formellement distincte.**
- et enfin, et **surtout**, la **règle selon laquelle le juge ne statue que sur les conclusions et les moyens présentés dans le dernier état des écritures.** Pour le dire autrement, **le dernier mémoire produit sera toujours considéré comme un « récapitulatif »**, les moyens et conclusions non repris étant réputés abandonnés.

A minima, une charte des bonnes pratiques sur la présentation des écritures reprenant ces principes doit être conclue entre le Conseil d'Etat et les principaux acteurs du métier d'avocat⁸.

Ces règles sont simples et nous semblent pouvoir être admises par les barreaux : certains avocats de formation civiliste les observent déjà, ne sachant pas que, devant les juridictions administratives, ce qui n'est pas repris n'est pas pour autant regardé comme étant abandonné.

⁶ Article 768 du code de procédure civile : « Les conclusions doivent formuler expressément les prétentions des parties ainsi que les moyens en fait et en droit sur lesquels chacune de ces prétentions est fondée avec indication pour chaque prétention des pièces invoquées et de leur numérotation. Un bordereau énumérant les pièces justifiant ces prétentions est annexé aux conclusions. / Les conclusions comprennent distinctement un exposé des faits et de la procédure, une discussion des prétentions et des moyens ainsi qu'un dispositif récapitulant les prétentions. Les moyens qui n'auraient pas été formulés dans les conclusions précédentes doivent être présentés de manière formellement distincte. Le tribunal ne statue que sur les prétentions énoncées au dispositif et n'examine les moyens au soutien de ces prétentions que s'ils sont invoqués dans la discussion. / Les parties doivent reprendre dans leurs dernières conclusions les prétentions et moyens présentés ou invoqués dans leurs conclusions antérieures. A défaut, elles sont réputées les avoir abandonnés et le tribunal ne statue que sur les dernières conclusions déposées ».

⁷ Article 47 du règlement de la Cour européenne des droits de l'homme « 1. Toute requête (...) indiquer : (...) e) un exposé concis et lisible des faits ; f) un exposé concis et lisible de la ou des violations alléguées de la Convention et des arguments pertinents ; et g) un exposé concis et lisible confirmant le respect par le requérant des critères de recevabilité énoncés à l'article 35 § 1 de la Convention. / 2. a) Toutes les informations visées aux alinéas e) à g) du paragraphe 1 ci-dessus doivent être exposées dans la partie pertinente du formulaire de requête et être suffisantes pour permettre à la Cour de déterminer, sans avoir à consulter d'autres documents, la nature et l'objet de la requête »

⁸ Une [charte de présentation des écritures](#) a ainsi été conclue le 30 janvier 2023 entre le Premier président de la cour de cassation, la présidente de la Conférence nationale des premiers présidents, le président de la Conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires, le président de l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, le président du Conseil national des barreaux et le président de la Conférence des bâtonniers.

Stopper l'inflation des productions

Aujourd'hui l'article R. 412-2 du code de justice administrative prévoit un l'inventaire détaillé des pièces qui présente « *de manière exhaustive, les pièces par un intitulé comprenant, pour chacune d'elles, un numéro dans un ordre continu et croissant ainsi qu'un libellé suffisamment explicite* ». Ces obligations sont prescrites aux parties sous peine de voir leurs pièces écartées des débats après invitation à régulariser non suivie d'effet. Il serait intéressant d'évaluer la mise en œuvre de ces dispositions, notamment sur le stock. Par ailleurs, en application de l'article R. 414-5, les utilisateurs de télérecours citoyen sont dispensés de transmettre l'inventaire détaillé. Il en va de même des utilisateurs de télérecours qui permet la génération automatique de l'inventaire. Chaque pièce est alors transmise par fichier distinct dont l'intitulé doit décrire le contenu de la pièce de façon suffisamment explicite et correspondre à l'inventaire numéroté.

Ces dispositions, si elles aident le juge à « s'y retrouver » parmi les pièces, ce qui sera encore facilité par notre précédente proposition, ne solutionnent pas la question du volume. Les collègues traitent désormais des giga dossiers extrêmement volumineux.

L'article 58 du règlement de la Cour de justice de l'Union européenne prévoit que la Cour peut, par décision, fixer la longueur maximale des mémoires ou observations déposées devant elle. L'article 47 du règlement de la Cour européenne des droits de l'homme limite à 20 pages le document joint au formulaire de requête fourni par le greffe afin de l'expliquer. A notre connaissance l'Italie par exemple a mis en place des « critères de concision et de clarté des documents des parties ».

L'USMA demande, sur le modèle des juridictions européennes, qu'une expérimentation soit menée sur **la limitation en nombre de pages**. Cette expérimentation peut avoir lieu soit sur un ressort soit pour certains contentieux.

Renforcer et améliorer l'aide à l'instruction

- **Un greffe formé, actif dans le suivi de l'instruction**

Le rapport du groupe de travail sur l'avenir des greffes, remis au mois de septembre 2022, dresse le constat, partagé par l'USMA, de la **nécessité de renforcer les compétences du greffe, afin de développer des missions de suivi de la procédure juridictionnelle et d'assistance aux magistrats dans l'instruction**.

Dans cette optique, L'USMA, qui demande depuis des années une **véritable école des greffes de la juridiction administrative**, salue la mise en place en 2023 de quatre cursus de formation pour les agents de greffe au moment de leur prise de fonction ainsi que d'un groupe de travail chargé de réfléchir à l'enrichissement et l'accessibilité de l'offre de formation destinée aux agents de greffe, aux greffiers et aux greffiers en chef.

Une fois formés, puis rattachés au Conseil d'Etat afin de permettre plus de souplesse dans la gestion des carrières et la gratification des attributions exercées, les greffiers et leurs assistants seront une aide particulièrement précieuse pour les magistrats en appui aux tâches d'instruction voire à la rédaction d'ordonnances ou de jugements sériels.

- **Des outils de travail modernisés**

L'USMA a toujours défendu que Télérecours n'était pas un outil conçu pour le travail juridictionnel. Par ailleurs, notre grand sondage a montré que le report sur les magistrats de certaines tâches du greffe, non systématisées ou réalisées de manière incomplète, comme la constitution du dossier de travail dématérialisé, était un facteur d'alourdissement de la charge de travail.

Doter la juridiction administrative d'applications de travail dématérialisé performantes et fonctionnelles est indispensable, quelles que soient les méthodes de travail de chaque magistrat.

C'est pourquoi nous soutenons le **développement de Portail contentieux**, qui constitue une réelle avancée. Lors de notre audition par le groupe de travail présidé par Mme Nathalie Massias, nous avons exposé nos demandes concernant les fonctionnalités à perfectionner pour l'aide à l'instruction et à la préparation des audiences ainsi que celles à développer concernant la gestion du stock et le travail juridictionnel collaboratif. Le déploiement de Portail contentieux ne peut toutefois se faire sans la formation de l'ensemble des agents et magistrats pour que tout son potentiel au service des magistrats soit utilisé. Par ailleurs, bien sûr, Portail contentieux doit être **un outil pour faire mieux, et non pour faire plus !**

Plus généralement, l'USMA soutient la poursuite de l'amélioration de nos outils de travail. Les applications « métiers » et la dotation informatiques doivent être performantes et adaptées à la réalité de nos fonctions qui impliquent un temps de travail sur écran important. A ce titre, l'USMA demande par exemple : - l'effectivité en juridictions de la circulaire qui prévoit le **droit à un troisième écran**, utilisable en juridiction ou au domicile ; - l'**évaluation du logiciel Foxit**, dont les performances techniques s'avèrent très limitées.

Prendre en compte l'office du juge administratif dans la production législative et réglementaire

Délais contraints, procédures d'urgence, procédures spécifiques, audiences en CRA dans le projet de loi « Immigration » : l'imagination du législateur est sans limite !

Bien que les organisations syndicales soient régulièrement questionnées sur les conséquences des textes sur notre office, nous n'avons jamais été entendus. La demande de prise en compte de l'office du juge administratif ressemble à un vœu pieu.

Les exemples du contentieux des étrangers et de l'urbanisme sont édifiants.

Sur le contentieux des étrangers : L'USMA n'a eu cesse de regretter lors des différentes auditions relatives au projet de loi « Immigration » **l'absence de mesure de nature à permettre le désengorgement des tribunaux**. Le projet de loi initialement déposé est loin d'apporter la simplification attendue par l'ensemble des acteurs de la juridiction administrative. Par ailleurs nous nous sommes fermement opposés aux audiences délocalisées ou visio, qui, outre les problèmes posés en terme de garanties du procès, sont susceptibles de fortement perturber l'organisation et le fonctionnement des tribunaux.

Sur le contentieux de l'urbanisme : Il devient **difficile de trouver des volontaires pour les chambres urbanisme**. L'office du juge s'est profondément altéré : il multiplie les demandes d'observations aux parties sur plusieurs moyens par dossier, sursoit à statuer en tâchant de savoir exactement ce qu'il attend pour valider le modificatif et ce qu'il peut en réalité escompter, **compare les versions des permis modificatifs qui parfois se multiplient, re-communique, attend, fait et refait, peut se voir imposer une réouverture en cours de délibéré par une partie mécontente**. Le juge du permis de construire est à la merci du bon vouloir des parties dans un contentieux où la loyauté et la délicatesse ne sont pas souvent de mise au vu des enjeux économiques. Il est impératif de ne pas étendre la « révolution du juge qui n'annule plus », avant de mesurer réellement l'impact désastreux de cette innovation.

Supprimer les innovations jurisprudentielles qui complexifient notre tâche

A défaut d'avoir la maîtrise de la demande de justice et de la production normative, nous pouvons toutefois réfléchir ensemble à « l'offre » et aux évolutions jurisprudentielles qui concernent l'office du juge.

Lors de notre rencontre avec le président Chantepy, nous avons souligné à quel point les innovations jurisprudentielles peuvent complexifier notre tâche lorsque leurs effets potentiels sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux et des cours ne sont pas suffisamment mesurés. Pour l'avenir, nous émettons de vives réserves sur un potentiel développement du « REP dynamique » ou des pouvoirs de régularisation du juge au-delà de ceux existant aujourd'hui en matière d'urbanisme.

Les échanges entre les membres du Conseil d'Etat et les magistrats des tribunaux et des cours doivent être plus réguliers, plus fluides, et plus axés sur l'exercice concret, par les juges « du fond », de leur office ... défini au Palais Royal. Les juges de la Cour de cassation ont exercé dans les tribunaux et les cours judiciaires, ce n'est pas le cas de la plupart des membres de la section du Contentieux !

C'est pourquoi l'USMA a demandé et soutient le développement des groupes de travail sur l'office du juge et des forums d'échange autour de certains contentieux mis en place à la rentrée 2022, en appelant à un « retour utile » des travaux réalisés dans ce cadre. La meilleure connaissance des TA par le juge de cassation passe aussi par le développement de stages des membres du conseil d'Etat dans les juridictions.

3. Repenser une charge de travail à porter collectivement

« Les magistrats administratifs n'ont pas besoin d'être infantilisés par une normalisation et une standardisation trop poussées, incompatibles avec l'essence-même de nos fonctions. Une réelle et grande souplesse dans le calcul (...) des objectifs des magistrats est importante, de même qu'une vision globale sur l'année est essentielle »⁹.

Cinq ans après la remise de la première étude de la MIJA sur la charge de travail des magistrats administratifs, il est enfin plus largement reconnu que **la « dictature de la statistique »**¹⁰ qui fait fi de la qualité du travail juridictionnel accompli (de l'instruction à la rédaction), de la complexité des dossiers, de l'expérience des magistrats, des ruptures de rythme et de progression engendrées par le traitement des contentieux urgents et l'instabilité des effectifs en TA, conduisant à la « réorganisation permanente », ou bien encore du poids des activités extra-juridictionnelles, **conduit à une perte de sens et est facteur de risques psycho-sociaux.**

Créer des fiches de poste

Au niveau local, repenser la charge de travail implique de connaître les missions principales et annexes que chacun doit exercer afin de les prendre en compte dans la détermination des objectifs.

Pour une meilleure prise en compte de tous les aspects de notre métier, l'USMA demande depuis longtemps la **création de « fiches de postes »** (rapporteur, rapporteur public, président de chambre, président assesseur en CAA, premier vice-président... et même chef de juridiction !).

Rétablir la réalité dans l'alimentation du CET

Aujourd'hui le nombre de jours de RTT versés sur le CET automatiquement chaque année ne correspond pas à la réalité de notre temps travail. Il doit être réévalué à au moins 12 jours par an.

Donner leur place aux magistrats dans la fixation et le suivi des objectifs juridictionnels

- **La « norme » chiffrée, individuelle, rigide, comme indicateur de la charge de travail, loin de refléter la réalité et la diversité de nos fonctions de magistrats, n'a plus de sens.**

La norme « Braibant » de 8 dossiers par quinzaine est censée correspondre sur 10 jours travaillé à 1 journée consacrée à la SI, 1 journée consacrée à l'audience et au délibéré et 8 jours consacrés à la préparation des dossiers. Toutefois, sur ces 8 jours de

⁹ Contribution USMA dans le cadre de l'étude sur la charge de travail menée par la MIJA en 2017.

¹⁰ Expression utilisée dans le rapport de la MIJA de 2017, page 39.

travail, le magistrat ne fait pas que des dossiers. Il assure des permanences, prépare et tient des commissions administratives, peut être amené à participer à des activités de « rayonnement », etc. Il effectue également un travail d'instruction de plus en plus actif sur des stocks dont le volume et l'ancienneté augmentent. Par ailleurs faire 8 dossiers demande le plus souvent bien plus que 8 jours de travail : les dossiers dits « d'équilibre » se font rares ; ici et là des systèmes de cotation des dossiers sont mis en place et le plus souvent en défaveur des magistrats (exemple : un dossier de contentieux des étrangers va compter pour 0,5 alors que l'énorme dossier d'urbanisme, d'environnement, de RH ou de marché sur lequel on aura passé plusieurs jours comptera toujours pour un).

En outre, la norme ne prend pas en compte le travail des présidents de chambre et la charge de travail des rapporteurs publics.

Notre charge de travail ne se calcule pas en nombres de dossiers sortis, mais en temps passé. Limiter l'appréciation du service rendu par un magistrat au respect de « la norme » n'est plus acceptable.

La « pression de la norme » impacte directement la charge de travail vécue du magistrat administratif, oserons nous dire sa « charge mentale ». On ne travaille pas dans les mêmes conditions, on ne produit pas la même qualité de raisonnement lorsque l'on traite un dossier sereinement en lui accordant tout le temps qu'il mérite, ni plus, ni moins, au regard de sa difficulté et compte tenu de notre propre expérience professionnelle. On ne travaille pas dans les mêmes conditions en sachant que sa complexité sera, le cas échéant, prise en compte dans l'appréciation de notre travail ou bien que l'on rédige sa note et son projet ou ses conclusions, les yeux rivés sur l'heure qui tourne, la gorge nouée à l'idée de devoir encore sacrifier une soirée ou bien bâcler un raisonnement.

L'USMA est également convaincue que **la norme, si elle reste un point de repère de ce qui est attendu, ne protège plus les magistrats**. Si elle est encore parfois perçue comme telle, c'est en raison d'une charge de travail de plus en plus lourde et lorsque les rapporteurs sont confrontés à des présidents qui ne raisonnent que par le chiffre, ce qui n'a plus lieu d'être.

- C'est pourquoi nous défendons une **nouvelle méthodologie qui donne toute leur place aux magistrats dans la fixation et le suivi des objectifs des juridictions**.

Il est temps de **considérer les magistrats pour ce qu'ils sont : des personnes hautement qualifiées, exerçant des fonctions à forte responsabilité** et capables d'évaluer la nature et la quantité de dossiers qu'ils sont en mesure de juger sur une année.

Pour que les impératifs gestionnaires descendants n'écrasent pas, isolément, chacun d'entre nous, **la chambre doit être une équipe, un collectif soudé**. Il faut **donner aux collectifs juridictionnels, avec à leur tête les CJ et les équipes de VP, les moyens de s'organiser pour chercher à satisfaire les objectifs permettant de remplir notre mission de service public tout en protégeant les individus**.

Dans ce système fondé sur le bon sens, la souplesse et la confiance, le rôle du président de chambre vis-à-vis de la charge de travail des magistrats est crucial. C'est à lui qu'il revient de traduire à l'échelle de sa chambre les objectifs de la juridiction.

Enfin, le Conseil d'Etat doit, sans ambiguïté, encourager un changement de discours en juridiction. Les disparités sont encore fortes selon que sont mis en place des « objectifs concertés », soit à l'échelle de toute la juridiction ou bien de certaines chambres, une « norme-fourchette » « un intervalle/plancher » ou bien encore que demeure le triste « comptage de bâtons ».

Prendre en compte dans les objectifs la réalité et la diversité des missions des magistrats, y compris non juridictionnelles

La traduction des objectifs de la juridiction à l'échelle de la chambre ne saurait être purement mathématique. Pour l'USMA, **c'est au président de chambre qu'il revient de piloter une réflexion collective sur la manière d'atteindre ensemble les objectifs, en répartissant équitablement la charge de travail entre les magistrats - sans oublier le rapporteur public ! - et en veillant à la qualité des décisions rendues ainsi qu'au bien-être au travail de ses collaborateurs.** Les objectifs doivent pouvoir être réellement discutés entre les membres de la chambre, les rapporteurs étant les mieux placés pour évaluer le nombre et la nature des dossiers qu'ils sont en mesure de passer sur une année, compte tenu de leur stock et de leurs charges annexes obligatoires.

Les objectifs de chambre déterminés collectivement redonnent leur place aux magistrats. A une logique de contrôle et de justification se substitue une logique de confiance et de responsabilisation.

Les objectifs doivent prendre en compte :

- la structure du stock,
- les profils plus ou moins expérimentés des magistrats,
- les temps partiels (qui doivent être pris en compte dans l'attribution des permanences et de commissions administratives),
- les besoins de formation,
- etc.

Les objectifs doivent également désormais **impérativement prendre en compte les charges non-juridictionnelles obligatoires** de chacun. Il n'est plus possible de surajouter à chaque magistrat des tâches administratives, de référés, de commissions sans que cela soit expressément pris en compte dans l'évaluation de leur charge de travail.

Toutes les sorties de la chambre entrent dans l'objectif de la chambre, y compris les ordonnances et les dossiers de JU. Bien sûr, pour protéger les magistrats, les objectifs à atteindre tiennent aussi compte de leur temps de travail qui n'est pas extensible à l'infini. L'effectivité de nos droits doit être mieux assurée (congrés, RTT, charte des temps et droit à la déconnexion). Des échanges doivent avoir lieu pour anticiper les rôles et éviter les audiences où tous les « gros dossiers » passent en même temps, faute de concertation préalable interne à la chambre.

Ce changement de paradigme permet de vraies discussions dans la chambre.

Mettre en œuvre cette logique différente prendra du temps et nécessite des prérequis et des garde-fous :

- La discussion et l'échange sur les objectifs implique que les magistrats connaissent bien leur stock et qu'un temps de mise à plat et d'analyse puisse être mobilisé en fin d'année judiciaire
- La répartition des matières entre les chambres doit être stable
- Un ajustement doit pouvoir être réalisé à chaque changement notable (ex : un départ en mobilité, transferts de stock d'une autre chambre, charge non anticipée etc.).
- Le recrutement des présidents et des chefs de juridiction, leur formation, leur évaluation professionnelle, l'accompagnement de la démarche et l'écoute du gestionnaire sont des conditions *sine qua none* de la réussite de cette méthodologie sur le long terme (voir plus bas « Encourager le nouveau management de proximité »).

Il résultera de ce travail collectif un « bouclier », qui peut s'exprimer en fourchette de dossiers à sortir, qui tient compte de la réalité de la charge de travail des magistrats c'est-à-dire de tous les facteurs précédemment énumérés qui sont susceptibles de l'influencer, et non une « norme » absolue à laquelle les rapporteurs seraient soumis.

Après ce travail commun, il reviendra au président de chambre d'expliquer et de défendre la fourchette retenue auprès du chef de juridiction, son rôle étant aussi de protéger les magistrats de sa chambre.

Pour les présidents de chambre en TA le poids des référés doit être mieux pris en compte et la charge de travail mieux répartie afin de permettre le temps nécessaire de l'animation de la chambre.

Enfin, les chefs de juridiction, magistrats indépendants et protecteurs de l'institution dans laquelle ils occupent une place importante, ne sauraient être une simple courroie de transmission des objectifs de gestion fixés par le Conseil d'Etat. **La méthodologie ascendante de fixation et de suivi des objectifs leur permettra de faire des remontées de terrain concrètes et d'expliquer ce qui facilite ou ce qui complique la réalisation des objectifs envisagés initialement.**

La méthodologie proposée par l'USMA encourage les échanges entre collègues et les partages d'expérience. Elle incite les chambres à ne plus fonctionner en silos, à ne plus penser individuellement mais collectivement et globalement la charge de travail. Elle est de nature à favoriser notre culture-métier qui fait notre identité de magistrats administratifs : en un mot, la collégialité.

Encourager le nouveau management de proximité

- **Recrutement**

L'USMA défend fermement la **spécificité des fonctions de présidence de chambre** et s'est opposée, avec succès, à ce que la mobilité en administration soit considérée comme l'unique gage de réussite pour encadrer une formation de jugement et un

greffe. Les nouvelles orientations relatives au tableau d'avancement au grade de président valorisent désormais autant les expériences en juridiction qu'en dehors pour apprécier l'aptitude des candidats à encadrer une équipe composée de magistrats, de greffes et d'aide à la décision.

Il faut maintenant **préparer l'avenir en recrutant des profils qui vont vers le nouveau management de proximité que nous défendons**, tant par leurs qualités humaines, leurs compétences juridiques que leur expérience et notamment leur pratique de la vie juridictionnelle. Animer une chambre n'est pas diriger un bureau en ministère.

- **Formation**

Il est nécessaire de **renforcer la formation initiale et continue des présidents de chambre**. Ceux-ci, comme les chefs de juridiction, doivent être formés à la nouvelle méthodologie de détermination et de fixation des objectifs et à l'intelligence collective. Des présidents pratiquent déjà les « objectifs concertés », nourrissons-nous de leur expérience !

- **Accompagnement**

L'USMA demande de longue date l'adoption d'un **référentiel national des bonnes pratiques de la présidence de chambre**.

Une réflexion doit être engagée sur les **nouveaux indicateurs de « bien-être » à mettre en place** pour inciter au changement de paradigme au niveau local, qui doit être impulsé par le gestionnaire (par exemple : suivi des arrêts de maladie, des formations non suivies, du turn-over, débriefing des détachés qui réintègrent leur corps d'origine, etc).

- **Evaluation**

Une réflexion doit aussi être engagée sur le **contenu du CREP des présidents de chambre** afin de mettre plus en avant :

- leur responsabilité et leur rôle actif dans le pilotage des « objectifs concertés » de la chambre

- leur rôle de garant du respect de la charte des temps et du droit à repos légal de leurs équipes.

L'USMA demande également, de longue date, **la mise en place de l'évaluation à 180°** des présidents de chambre par les membres de son équipe (magistrats, greffe, aide à la décision). Cette évaluation ne viserait pas à se substituer ni même à compléter l'évaluation conduite par le CJ, mais en constituerait l'un des supports. En plus de permettre aux présidents de chambre de bénéficier du retour de leurs collaborateurs, l'évaluation à 180°, en offrant au chef de juridiction d'autres données que les seules statistiques d'une chambre pour évaluer la personne qui la préside, est un **garde-fou contre les dérives productivistes**.

Synthèse de nos propositions

Augmenter le nombre de magistrats en juridiction et stabiliser les effectifs

- augmenter le nombre de postes de conseillers, premiers conseillers, à hauteur des départs en mobilité
- créer des postes de 1er VP dans les TA de 5 chambres et +
- créer des postes de VP supplémentaires dans toutes les juridictions qui en ont besoin
- abandonner la double mobilité, réintroduire la mobilité en CAA, étendre la mobilité statutaire aux mobilités géographiques en Outre-mer

Faciliter l'office du juge administratif

- inciter les parties à améliorer la structuration de leurs écritures par la modification du CJA ou la conclusion d'une charte de bonnes pratiques sur la qualité des écritures (exemples : indiquer pour chaque moyen les pièces invoquées et leur numérotation ; mettre en place le « mémoire récapitulatif automatique »)
- expérimenter la limitation en nombre de pages des écritures
- renforcer les compétences du greffe, afin de développer des missions de suivi de la procédure juridictionnelle et d'assistance aux magistrats dans l'instruction.
- moderniser nos outils de travail qui doivent être performants et adaptés à un travail prolongé sur écran (exemples : développement de portail contentieux, 3ème écran, évaluation du logiciel Foxit)
- mieux prendre en compte l'office du JA dans la production législative et réglementaire
- limiter les innovations jurisprudentielles qui complexifient notre tâche

Repenser la charge de travail qui doit être portée collectivement

- créer des fiches de poste afin de définir les missions principales et annexes des magistrats
- donner leur place aux magistrats dans la fixation et le suivi des objectifs juridictionnels
- prendre en compte dans les objectifs la réalité et la diversité des missions des magistrats, y compris les missions non-juridictionnelles
- encourager un nouveau management de proximité (recrutement, formation, accompagnement, évaluation professionnelle des présidents de chambre)