



**Contribution remise au groupe de travail chargé d'une
réflexion sur l'attractivité de certaines juridictions
d'outre-mer**

Audition du 4 mars 2022

Vos représentant(e)s SJA :

Maguy Fullana (présidente)

Amélie Gavalda (trésorière)

**Pierre-Olivier Caille (membre du conseil syndical
et délégué local SJA des TA de la Réunion et de Mayotte)**

La lettre du vice-président confiant à Monsieur Denis Besle, président du tribunal administratif de Montpellier et ancien président du tribunal administratif de la Guadeloupe, la préparation et la remise d'un rapport relatif au défaut d'attractivité de certains postes outre-mer part du constat que certaines juridictions attirent peu. Ainsi, est « *en jeu la stabilité des effectifs des juridictions ultra-marines, qui gagneraient à conserver leurs magistrats plus que deux années alors que les affectés récents les quittent très rapidement* ».

A titre liminaire, le SJA se félicite de la constitution du groupe de travail qui fait écho à une nouvelle motion adoptée par les adhérentes et adhérents en Congrès et qui porte précisément sur l'attractivité des juridictions ultra-marines. Cette question a été et est régulièrement par le SJA à l'occasion des réunions de dialogue social et il est important que des solutions pérennes soient trouvées pour remédier à ce problème d'attractivité.

La présente contribution a pour objet de présenter les réflexions et les propositions que le SJA souhaite partager avec le groupe de travail. Elles s'articulent autour de trois temps :

- Constats ;
- Analyses ;
- Propositions.

I. Constats

1) Le problème de l'attractivité de certains postes

Selon la lettre de mission du 3 décembre 2021, « *Depuis au moins deux années, les emplois vacants dans certains tribunaux d'outre-mer sont pourvus par des magistrats lauréats du concours direct, occupant les dernières places du classement* ».

C'est une affirmation qui mérite d'être nuancée.

Il est exact que depuis 2017, les avis de recrutement au tour extérieur et les arrêtés autorisant l'ouverture des concours externe et interne de recrutement direct dans le corps des magistrats administratifs précisent que les lauréats seront appelés à choisir leur affectation, au vu de leur rang de classement, sur une liste de postes à pourvoir au sein des tribunaux administratifs de métropole et d'outre-mer, déterminée en fonction des besoins du service. En pratique, des postes ont été depuis 2016 proposés dans les tribunaux de Guadeloupe, Guyane, Martinique ou La Réunion.

Le problème d'attractivité concerne des juridictions bien identifiées qui sont celles de l'Atlantique, soit les tribunaux administratifs de la Guadeloupe, la Guyane et de la Martinique¹, ainsi qu'il ressort de la comparaison avec d'autres juridictions d'outre-mer.

¹ Les tribunaux de la Martinique et de Saint-Pierre-et-Miquelon, d'une part, de la Guadeloupe et Saint-Barthélemy et Saint-Martin, d'autre part, s'ils sont formellement distincts, sont composés des mêmes

Les tribunaux du Pacifique ont en effet des besoins de recrutement plus faibles et qui ont toujours été satisfaits, jusqu'à présent, par voie de mutation.

De même, à La Réunion, sur les quatre dernières années, 6 postes vacants sur 8 (75 %) ont été pourvus par voie de mutation ou réintégration.

Cette proportion tombe à 50 % en Martinique (2 mutations pour 4 vacances), 30 % en Guadeloupe, tribunal de deux chambres (2 mutations sur 6 vacances) et 20 % en Guyane (1 maintien en activité sur 5 vacances). Il y a donc peu de mutations vers ces tribunaux, trop peu même, mais il y en a.

Ce manque d'attractivité se confirme par une relative difficulté à fidéliser les effectifs de magistrats, plusieurs magistrats ayant quitté la Guadeloupe ou la Martinique après seulement deux ans.

Les collègues avec lesquels le SJA a échangé ont confirmé que le problème de la durée des affectations et de la stabilité des effectifs a un impact sur l'ambiance de travail et les relations avec les greffes.

2) Face à ces difficultés, des mesures ont été prises mais l'efficacité des nouvelles orientations adoptées par le CSTA en avril 2020 est encore difficile à mesurer.

En effet, celles-ci prévoient que « les magistrats affectés dans les tribunaux administratifs de la Guyane, de la Guadeloupe et de la Martinique à l'issue de leur formation initiale, peuvent, en contrepartie d'un engagement de se maintenir dans cette affectation au moins trois ans, bénéficier d'une affectation de plein droit, même en surnombre, dans un des trois tribunaux administratifs qu'ils auront choisis au cours de leur troisième année d'affectation, deux de ces juridictions devant obligatoirement compter au moins cinq chambres » mais cette orientation s'applique seulement pour les magistrats ayant reçu une telle primo-affectation à partir de 2020, c'est-à-dire que ces avantages n'ont été proposés qu'à deux promotions de magistrats, au sein desquelles seulement 6 postes ont été proposés dans ces tribunaux (3 en 2020 et 3 en 2021). C'est trop récent pour être parfaitement significatif.

Ce dispositif semble toutefois peu incitatif pour des affectations subies, en particulier pour les collègues dont les attaches personnelles et familiales demeurent établies en métropole. Les demandes de mutation à venir risquent de le confirmer pour une partie au moins des effectifs concernés.

En tout état de cause, un bilan de la mise en œuvre de ce dispositif devra être réalisé. Le SJA avait été informé en fin d'année 2020 que ce droit à une affectation prioritaire serait perdu en cas de demande de mutation en année 2 et que les trois tribunaux demandés devaient être communiqués en février de l'année 2 pour une mutation au moins de septembre de l'année 3. Le SJA avait alors demandé que le secrétariat général fasse preuve de davantage de souplesse dans la mise en œuvre de ce dispositif.

magistrats (CJA, art. R. 223-1 et R. 223-2). Les tribunaux administratifs de Saint-Barthélemy et Saint-Martin ont en outre leur siège à Basse-Terre, en Guadeloupe (CJA, art. R. 221-3).

En mutation, les orientations prévoient que « l'ancienneté acquise par les magistrats affectés dans ces juridictions après une mutation est calculée en l'additionnant à celle acquise dans la juridiction précédente d'affectation, y compris pour les magistrats affectés dans ces juridictions de retour d'un détachement ». Toutefois, cette orientation s'applique seulement pour les magistrats ayant obtenu une telle mutation à partir de 2021.

Or en 2021, 6 postes ont été vacants dans les tribunaux concernés : 2 ont été pourvus par voie de mutation, ce qui n'était pas arrivé depuis 2018 (le cas du président maintenu en activité étant spécifique). Si tous les postes vacants n'ont pas été pourvus par la voie de la mutation, ce dispositif semble plus adapté mais doit en tout état de cause être complété par une politique plus incitative (cf. ci-dessous).

II. Analyses

1) Causes géographiques des difficultés à pourvoir les postes

On peut en identifier plusieurs, qui ne sont pas nécessairement communes à tous les tribunaux :

- partout : l'éloignement et l'isolement qui en résulte, l'obligation de s'éloigner de ses amis et sa famille, même pour un temps déterminé, de changer de domicile, l'insularité qui peut être pesante

- le risque climatique (intempéries) ; le climat social avec les conséquences qu'elle peut impliquer (coupures d'eau, difficultés de déplacement) et/ou l'insécurité

- le coût de la vie, qui même s'il est compensé par la majoration du traitement, peut faire hésiter.

2) Causes extrinsèques des difficultés à pourvoir les postes

- la taille réduite des juridictions ultra-marines qui implique une polyvalence immédiate et un fonctionnement au sein d'une communauté juridictionnelle réduite ;

- la structure du contentieux, le contentieux des étrangers représentant une part spectaculaire dans certaines juridictions et en particulier en Guyane et au TA de Mayotte ;

- le coût financier d'une installation : l'immobilier n'est pas bon marché outre-mer. En outre, les frais de déménagement sont indemnisés sur une base forfaitaire calculée selon un mécanisme complexe prévu par le [décret n° 89-271 du 12 avril 1989 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais de changements de résidence des personnels civils à l'intérieur des départements d'outre-mer, entre la métropole et ces départements, et pour se rendre d'un département d'outre-mer à un autre](#), et par l'[arrêté du 12 avril 1989 fixant les taux des indemnités forfaitaires de changement de résidence](#) pris pour son application. Une chose est certaine : les frais de déménagement ne sont pas intégralement pris en charge.

Le régime organisé par le décret est également défavorable au conjoint dont les frais de déménagement (c'est-à-dire tant les frais de changement de résidence que les frais de voyage) ne sont évidemment pris en charge que si ces frais ne sont pas pris en charge par son employeur, que le conjoint soit agent public ou salarié du secteur privé. Dans cette hypothèse cependant, la prise en charge des frais de déménagement du conjoint ne disposant pas de droits propres est encore soumise à la réalisation de l'une des deux conditions suivantes (décret n° 89-271, art. 17) :

* Les ressources personnelles du conjoint ne dépassent pas un traitement correspondant à l'indice brut 340 (indice majoré 321) soit un traitement brut de 1 504,20 euros par mois... inférieur au SMIC ou 18 050,47 euros par an ;

* Les ressources totales du ménage ne dépassent pas trois fois et demi le même montant soit, toujours en montants bruts, 5 264,7 euros par mois ou 63 176,4 euros par an.

Cette condition de ressources s'apprécie au cours de l'année ayant précédé le déménagement (CE, 27 mai 1988, n° 60289 ; CE, 26 septembre 1994, n° 135552). Autant dire que, si le conjoint a travaillé au cours de l'année précédant la mutation, le principe est l'absence de prise en charge de son déménagement et de ses frais de transports même s'il cesse son activité professionnelle pour suivre le ou la magistrat(e). Les mêmes principes s'appliqueront au retour en métropole.

- le sort du conjoint : les tribunaux administratifs d'outre-mer sont implantés dans des territoires dans lesquels le taux de chômage est important et l'accès à l'emploi compliqué, sauf dans le secteur de la santé.

- sur ces bases, on peut prédire que dans l'hypothèse où le TA de Mayotte deviendrait un TA de plein exercice, i.e. un TA composé de 4 magistrats en résidence à Mamoudzou, des difficultés de recrutement similaires se présenteraient.

III. Propositions

Pour la qualité même du service public de la justice administrative, il faut favoriser l'arrivée outre-mer de magistrats expérimentés et qui resteront plus de deux ans.

1) Favoriser les candidatures spontanées au lieu des affectations subies

Propositions communes

- Mieux informer afin de dédramatiser les affectations outre-mer : systématiser les réunions d'information pour les primo-affectations et les mutations.

- Utiliser la procédure des magistrats délégués pour organiser des séjours exploratoires plus longs.

Cette procédure pourrait permettre à des magistrats intéressés par un outre-mer d'y faire un séjour exploratoire qui pourrait prendre la forme d'une affectation pour trois ou six mois par exemple. Elle pourrait aussi être utilisée pour répondre à des besoins plus

ponctuels ou urgents pour affecter temporairement des collègues intéressés par un court séjour outre-mer. La durée prévue par le code, limitée à 6 mois par an, pourrait être allongée.

- L'octroi d'une bonification d'ancienneté pour l'avancement : contrairement aux magistrats judiciaires (v. décret n° 93-21 du 7 janvier 1993, art. 14²), les magistrats administratifs affectés outre-mer ne bénéficient d'aucune bonification d'ancienneté. L'institution d'un tel avantage doit être envisagée pour les affectations dans les juridictions de l'Océan atlantique ou à tout le moins en Guyane (et à Mayotte).

Propositions concernant les primo-affectations :

- Adopter un discours rassurant, n'agitant pas le chiffon rouge de l'intérêt du service, et éviter la double peine : on ne peut imposer à un collègue une affectation forcée puis lui refuser une mutation dans l'intérêt du service au bout de deux ans

- Conserver les orientations actuelles du CSTA tout en veillant à une mise en œuvre souple du dispositif afin de favoriser les affectations choisies plutôt que des affectations subies.

Propositions concernant les mutations :

- Renforcer l'attractivité des juridictions outre-mer en complétant le cumul d'ancienneté prévue par les orientations modifiées à compter de 2021 par un droit au retour dans la juridiction de départ. Cela permettrait aux magistrat(e)s concerné(e)s de disposer de garanties quant à leur retour en métropole et de continuer à accumuler de l'ancienneté en vue d'une affectation en cour.

- Ne pas dévaloriser les affectations outre-mer : une affectation outre-mer ne doit pas constituer un obstacle à une inscription au tableau d'avancement au grade de président (ou sur listes d'aptitude pour les échelons fonctionnels) et ne pas être dévalorisée lors de la sélection. Certain(e)s collègues auraient été informés qu'un sas de « remise à niveau » en métropole était nécessaire avant d'envisager un avancement de grade, ou même d'échelon pour les présidents P5. Outre que cette position est injustifiée sur le fond et ne figure pas dans les orientations du CSTACAA, elle est loin d'être une incitation à un départ dans une juridiction ultra-marine, en particulier pour des magistrats expérimentés.

Il faudrait au contraire valoriser à leur juste valeur les affectations outre-mer : polyvalence, adaptation et responsabilités (référés et intérim).

S'agissant de la solution consistant à faire « valider » une obligation de mobilité par une affectation ultra-marine, ce qui supposerait d'amender la réforme de la haute fonction publique, le SJA n'a pas d'opposition de principe mais alerte sur la nécessité que la dispense de mobilité en cas d'affectation ultra-marine, comme actuellement en cas d'affectation en CAA, ne soit pas dévalorisée pour l'avancement au grade de président

² « Le temps effectivement passé dans les départements d'outre-mer, les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie par les magistrats pour l'exercice de fonctions judiciaires est majoré d'une durée égale à la moitié de ce temps, dans la limite de deux ans, pour le calcul de l'ancienneté requise pour l'avancement de grade et d'échelon ».

(une clarification des orientations est donc nécessaire). De plus, cela suppose une mobilité géographique qui est l'un des freins majeurs identifiés pour la mobilité fonctionnelle de sorte que nous sommes perplexes sur le succès d'un tel dispositif.

2) Améliorer l'accompagnement au départ et la vie sur place

La lettre de mission envisage des modifications législatives ou réglementaires : hors CJA, elles concerneraient toute la fonction publique d'Etat mais le SJA se félicite de voir que le Conseil d'Etat est prêt à porter des réformes de niveau législatif.

- La prise en charge systématique des frais de déménagement du conjoint qui démissionne de son emploi dans le privé ou qui se met en disponibilité pour suivre le ou la magistrat(e).

- L'importance de l'accompagnement des conjoints pour retrouver un emploi sur place : si un tel système existe pour les préfets et sous-préfets, les magistrats administratifs devraient également pouvoir en profiter. En particulier pour les agents publics, des conventionnements pourraient être prévus. La cellule mobilité-carrières pourrait également être mobilisée, ce qui milite pour un renforcement de celle-ci qui a déjà été demandé par le SJA lors de la réunion de dialogue social consacrée à la mobilité et au détachement.

- La formation et la lutte contre l'isolement : reprise de la formation inter-régionale Guadeloupe / Martinique / Guyane (des formations communes ont eu lieu avec déplacement des formateurs : marchés, contentieux électoral, fiscalité, médiation) et possibilité d'aller au CFJA également, cette possibilité devant d'autant plus être ouverte que le CFJA va mettre en place des formations d'initiation à certains contentieux dont on particulièrement besoin les magistrats affectés dans de petits tribunaux.

- Améliorer le régime des congés bonifiés : deux difficultés, 1) le conjoint et la condition de ressources³ appréciés comme pour le déménagement et 2) la cessation de la surrémunération pendant le séjour en métropole alors que les frais fixes (notamment logement) ne diminuent pas. Ici encore la jp pourrait évoluer et le seuil de revenus fixé par l'arrêté à peine au-dessus du smic pourrait être révisé.

Une autre possibilité de modification réglementaire consiste à remplacer le congé bonifié bisannuel par une prise en charge annuelle d'un aller-retour pour la famille.

³ Les frais de transport sont pris en charge par l'Etat dans les conditions suivantes :

1° Ces frais sont intégralement pris en charge pour l'agent bénéficiaire et pour chaque enfant à charge au sens de la législation sur les prestations familiales ;

2° Ils sont intégralement pris en charge pour le conjoint, le concubin ou le partenaire d'un pacte civil de solidarité dont les revenus n'excèdent pas un plafond déterminé par arrêté des ministres chargés de la fonction publique et du budget.

3) La lettre de mission évoque le fait de favoriser des candidatures au concours direct ou par d'autres voies de recrutement de personnes originaires des territoires les moins attractifs.

Le SJA est contre le principe de recrutements « fléchés » géographiquement par voie de concours ou autre, un tel mode de recrutement pouvant d'ailleurs être stigmatisant pour les collègues concernés(e)s.

Les voies de recrutement dans le corps sont déjà riches et doivent permettre de répondre aux besoins d'effectifs en recrutant des magistrats de qualité, quelle que soit leur origine géographique, et qui ont vocation à occuper leurs fonctions dans différentes juridictions.

Il faut d'ailleurs rappeler que le détachement, seul mode de recrutement accompagné de vœux géographiques, peut être encouragé dans le contexte de la mise en œuvre de la réforme de la haute fonction publique. Une communication ciblée pourrait permettre de recevoir des candidatures intéressantes pour l'outre-mer.

Il serait, par ailleurs, pertinent de s'interroger sur les perspectives données aux assistants de justice des tribunaux administratifs d'outre-mer : certains sont de grande valeur et pourraient être tentés de préparer le concours. On pourrait imaginer un système de tutorat valorisé (ou déchargé) pour les magistrats et une aide financière pour la préparation des concours à distance (et la prise en charge du déplacement pour aller passer les épreuves peut-être ? ou une organisation délocalisée ?). Des actions de communication pourraient également être mises en place en partenariat avec les universités sur place afin de faire connaître le métier de magistrat administratif.